

Säädösten, suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin kehittäminen – kokemuksia neljästä pilottihankkeesta

Jussi Kauppila, Petrus Kautto, Jukka Similä,
Tiina Jääskeläinen ja Panu Kontio

Säädösten, suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin kehittäminen – kokemuksia neljästä pilottihankkeesta

**Jussi Kauppila, Petrus Kautto, Jukka Similä,
Tiina Jääskeläinen ja Panu Kontio**

Helsinki 2013

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 14 | 2013

Ympäristöministeriö
Luontoympäristöosasto

Taitto: Marjatta Naukkarinen
Kansikuva: Kuvatoimisto Vastavalo.fi/Pirjo Koistinen

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ym.fi/julkaisut

Helsinki 2013

ISBN 978-952-11-4167-6 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

ESIPUHE

Ympäristöministeriö käynnisti huhtikuussa 2011 hankkeen ympäristöministeriössä valmisteltavien säädösten, suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten etukäteisarvioinnin kehittämiseksi. Hanke sisälsi vaikutusten arvioinnin tukiaineiston laatimisen, pilottihankkeiden yhteydessä toteutetun vaikutusten arvioinnin kehittämisen sekä henkilöstölle järjestettävän koulutuksen. Hankkeelle asetetun ohjausryhmän puheenjohtajana on toiminut ylijohtaja Timo Tanninen ja jäsenenä tutkimusjohtaja Laura Höijer, lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn, ylijohtaja Pekka Jalkanen (11.5.2012 saakka), ylijohtaja Tuula Varis (11.5.2012 alkaen), ylijohtaja Helena Säteri, talousjohtaja Oili Hintsala, kansainvälisten asiain neuvos Ismo Tiainen kaikki ympäristöministeriöstä sekä apulaisjohtaja Rolf Nyström Uudenmaan ELY-keskuksesta. Hankkeen vastuuhenkilönä on toiminut neuvotteleva virkamies Lasse Tallskog ympäristöministeriöstä.

Hankkeeseen sisältyneessä pilottiosuudessa keskityttiin kehittämään ja kokoomaan käytännön kokemuksia ja esimerkkejä vaikutusten arvioinnin soveltamisesta ympäristöministeriössä neljän pilottihankkeen perusteella. Tässä raportissa kuvataan pilottihankkeissa toteutetut vaikutusten arvioinnit sekä esitetään vaikutusten arvioinnin hyviä käytäntöjä ja kehittämistarpeita.

Pilottiosuuden toteutuksesta ja raportin laadinnasta ovat vastanneet vanhempi tutkija Jussi Kauppila, erikoistutkija Petrus Kautto, yksikönpäällikkö Jukka Similä, tutkija Tiina Jääskeläinen ja vanhempi tutkija Panu Kontio Suomen ympäristökeskuksesta. Työtä ovat kommentoineet hankkeen ohjausryhmä, pilottihankkeiden vastuvalmistelijat sekä kehittämishankkeen vastuuhenkilö Lasse Tallskog.

Timo Tanninen

Ohjausryhmän puheenjohtaja

SISÄLLYS

Esipuhe	3
I Yhteenveto ja johtopäätökset	7
1.1 Pilotoinnin tarkoitus ja toteuttamistapa	7
1.2 Yhteenveto pilottihankkeista	7
1.3 Haasteita ja hyviä käytäntöjä	9
2 Pilottihankkeissa toteutetun vaikutusten arvioinnin kuvaus ja analyysi	13
2.1 Kestävän kulutuksen ja tuotannon ohjelma (KULTU)	13
2.1.1 Hankkeen tausta ja tarkoitus	13
2.1.2 Arvioinnin organisointi ja suunnittelu	13
2.1.3 Arvioinnin kohteen määrittäminen	14
2.1.4 Vaikutusten tunnistaminen ja selvittäminen	15
2.1.5 Dokumentointi ja tulosten hyödyntäminen	17
2.1.6 Johtopäätöksiä	18
2.2 Ympäristövalvonnan maksullisuus	18
2.2.1 Hankkeen tausta ja tarkoitus	18
2.2.2 Arvioinnin organisointi ja suunnittelu	19
2.2.3 Arvioinnin kohteen määrittäminen	20
2.2.4 Vaikutusten tunnistaminen ja selvittäminen	20
2.2.5 Dokumentointi ja tulosten hyödyntäminen	21
2.2.6 Johtopäätöksiä	22
2.3 Pohjavesien suojeluun liittyvän sääntelyn uudistaminen	23
2.3.1 Hankkeen tausta ja tarkoitus	23
2.3.2 Arvioinnin organisointi ja suunnittelu	23
2.3.3 Arvioinnin kohteen määrittäminen	24
2.3.4 Vaikutusten tunnistaminen ja selvittäminen	24
2.3.5 Dokumentointi ja tulosten hyödyntäminen	25
2.3.6 Johtopäätöksiä	26
2.4 Korjausrakentamisen energiatehokkuusvaatimukset	27
2.4.1 Hankkeen tausta ja tarkoitus	27
2.4.2 Organisointi ja suunnittelu	27
2.4.3 Arvioinnin kohteen määrittäminen	28
2.4.4 Vaikutusten tunnistaminen ja selvittäminen	28
2.4.5 Dokumentointi ja tulosten hyödyntäminen	29
2.4.6 Johtopäätöksiä	30
Kirjallisuus	31

Liite1. Ennakoarviointimatriisin kehittäminen KULTU-ohjelman arvioinnissa.....	32
Liite 2. Esimerkki ennakoarviointimatriisin käytöstä KULTU-ohjelman arvioinnissa: Korjataan nykyisiä työmatkaliikenteeseen liittyviä verokäytäntöjä siten, että ne entistä paremmin ohjaisivat kestävien liikenne- muotojen käyttöön (mm. km-korvaukset, työsuhdeautot, pysäköintietu, työsuhdematkailu, työmatkojen verovähennysoikeus).	34
Kuvailulehti	36
Presentationsblad	37
Documentation	38

1 Yhteenveto ja johtopäätökset

1.1

Pilotoinnin tarkoitus ja toteuttamistapa

Tässä raportissa tarkastellaan ja arvioidaan politiikkatoimien vaikutusten etukäteisarviointia ympäristöministeriössä neljän pilottihankkeen perusteella. Saadut kokemukset on tarkoitus hyödyntää vaikutusten arvioinnin kehittämisessä ja ohjeistamisessa. Pilottihankkeiksi valittiin yksi ympäristöpoliittinen ohjelmahanke ja kolme laajuudeltaan erilaista säädöshanketta. Tavoitteena oli saada monipuolinen kuva käytännön valmistelutilanteista, minkä pohjalta voitaisiin tunnistaa vaikutusten arvioinnin kehittämistarpeita ja tuoda esille hyviä käytäntöjä.

Pilotointi toteutettiin siten, että jokaisella hankkeella oli Suomen ympäristökeskuksesta (SYKE) ”pilottitukihenkilö”, jonka tehtävänä oli paitsi tukea vaikutusten arviointia hankkeessa, niin myös arvioida vaikutusten arvioinnin toteuttamisen haasteita sekä tunnistaa hyviä käytäntöjä. Tämän ”arvioinnin arvioinnin” pohjalta jokaisesta pilottihankkeesta on kirjoitettu kuvaus ja esitelty keskeiset johtopäätökset siitä, miten vaikutusten arviointia tulee kehittää.

Osassa hankkeista vaikutusten arviointi oli jo edennyt varsin pitkälle pilotoinnin alkaessa, kun taas osassa arviointi oli kesken tai alkuvaiheessa. Tämä vaikutti pilottitukihenkilön rooliin: jos hanke ja vaikutusten arviointi oli alkutekijöissään, SYKE:n pilottitukihenkilö otti jossain määrin osaa myös arvioinnin suunnitteluun ja toteutukseen, vaikka päävastuu pysyi vastuuvalmisteliijoilla. Yhdessä hankkeessa SYKE osallistui vaikutusten arvioinnin toteuttamiseen ulkopuolisena asiantuntijana.

1.2

Yhteenveto pilottihankkeista

Kestävän kulutuksen ja tuotannon ohjelmahanke

Kestävän kulutuksen ja tuotannon ohjelmaa (KULTU) valmistelevaan asetetun työryhmän tehtävänä oli konkretisoida, miten kulutuksen aiheuttamia kasvihuonekaasupäästöjä ja muita ympäristöhaittoja leikataan, ja miten samalla parannetaan elämänlaatua ja löydetään uusia mahdollisuuksia vihreälle taloudelle ja työpaikkojen syntymiselle. Vastuu vaikutusten arvioinnista oli ohjelmaa valmistelevan työryhmän sihteeristöllä, joka teetti työryhmän työn tueksi erilaisia selvityksiä ja tutkimuksia ja järjesti lukuisia työpajoja. Lisäksi KULTU-ohjelman uudistamista tukemaan perustettiin FEAPS-hanke, jonka tarkoituksena oli kehittää työväline KULTU-ohjelmassa esitettävien toimenpide-ehdotusten vaikutusten etukäteisarviointiin. Kaikki nämä ovat tuottaneet tietoa ohjelman vaikutusarvioinnin tueksi. Lopulliseen ohjelmaluon-

nokseen vaikutusarvioinnin kirjoitti työryhmän sihteeristö. Sihteeristössä oli edustus ympäristöministeriön lisäksi ohjelman sisällön ja toteuttamisen kannalta keskeisistä liikenne- ja viestintäministeriöstä sekä maa- ja metsätalousministeriöstä.

Vaikutusten arviointi oli alusta alkaen oleellinen osa KULTU-ohjelman valmistelua ja auttoi sihteeristön käsityksen mukaan parhaiden vaihtoehtojen tunnistamisessa. Siten vaikutustieto ohjasi aidosti koko prosessia. Ohjelmatyössä tuotettiin runsaasti tietoa ja tiedonhallinta olikin yksi ohjelmatyön ja vaikutusten arvioinnin haasteista. Taustatieto on suurelta osin hyvin dokumentoitua ja helposti ohjelman verkkosivuilta saatavilla. Ohjelmaprosessin kuluessa tehtyjen valintojen perusteita ei ole dokumentoitu siten, että ne aukeaisivat ulkopuoliselle. Arvioinnin raportointi ohjelmaluonnoksessa jää osin yleiselle tasolle, mutta k teetetyt taustaselvitykset tarjoavat seikkaperäistä informaatiota ohjelmatyön aikana esillä olleista toimenpiteistä ja niiden vaihtoehtoista.

Ympäristövalvonnan maksullisuuden säädöshanke

”Ympäristövalvonnan maksullisuus” säädöshankkeessa vaikutusten arviointi toteutettiin osaksi erillisenä asiantuntijaselvityksenä kiireellisessä aikataulussa. Hankkeen vastuuvalmistelijat olivat kuitenkin jo aiemmin selvittäneet sääntelyvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia alustavasti ja olivat tätä kautta hyvin perillä arvioinnin kohteesta ja olennaisista arvioitavista vaikutuksista. Selvityksen tekijällä (SYKE) oli tarjottavanaan osaamista arvioinnin toteuttamisesta sekä siinä käytettävistä menetelmistä, mutta vähemmän valmista tietoa sääntelyalasta eli viranomaisten harjoittaman ympäristövalvonnan rahoituksesta. Hanke oli säädösmuutoksilla mitattuna pieni, mutta sen vaikutusten viranomaisiin ja yrityksiin arvioitiin voivan olla merkittäviä.

Edellä kuvatuista lähtökohdista johtuen arvioinnin kannalta keskeiseksi muodotui vastuuvalmistelijoiden ja SYKEN asiantuntijoiden jatkuva ja tiivis vuorovaikutus hankkeen loppupuolella. Vuorovaikutuksen avulla sääntelyvaihtoehtoja ja vaikutusten esittämistapaa (ks. kaavio luvussa 2.2.4) muokattiin jatkuvasti arvioinnin edetessä. Vaikutusten arvioinnin lopullinen sisältö ja sen hyödyntäminen säädösvalmistelussa olikin ratkaisevasti riippuvainen tavallista tiiviimmästä epämuodollisesta vuorovaikutuksesta tilaajaa edustaneiden vastuuvalmistelijoiden ja selvityksen tekijöiden välillä. Osaltaan organisaatioiden poikkeuksellinen keskinäissuhde (ministeriö-sektoritutkimuslaitos) mahdollisti tiiviin vuorovaikutuksen – tai ainakin se olisi ollut oleellisesti erilaista, mikäli arvioinnin olisi toteuttanut esimerkiksi konsultti tai muu tutkimuslaitos.

Pohjavesien suojeluun liittyvä säädöshanke

Pohjavesien suojeluun liittyvän säädöshanke kytkeytyy laajempaan ympäristösääntelyn kokonaisuuteen ja sitä kautta muun ohella lupia koskevaan päätöksentekoon. Yhdeksi keskeiseksi kysymykseksi säädöshankkeessa nousi vaikeus arvioida eri vaihtoehtojen aiheuttamaa muutosta viranomaiskäytäntöihin. Vaikutusten arviointi sisällytettiin hankkeessa osaksi säännöksiä valmistelewan työryhmän työskentelyä alusta alkaen.

Vaikutusten arvioinnin suunnittelu osana muuta valmistelua ja sen suunnittelua helpotti vaikutustiedon tuottamista ja hyödyntämistä työryhmän ehdotusten muotoilussa. Viranomaisista ja etujärjestöistä koostuva työryhmä oli tehokas tapa sitoa vaikutusarviointi hankkeeseen. Vaikutusten arviointia painottava työtapaa työryhmätyössä vaimensi intressisidonnaista argumentointia ja vahvisti työryhmätyön analyttistä otetta. Pohjavesityöryhmässä järjestettiin myös vaikutusten arviointiin keskittyneet työpajat, joissa työryhmäläiset tuottivat vastuuvalmistelijoiden laatimien eri sääntelyvaihtoehtojen pohjalta vaikutustietoa. Työpajat tarkensivat arviointia etenkin eri vaihtoehtojen vaikutuksista hallinnollisiin kustannuksiin ja yritysten

toimintaympäristön ennakoitavuuteen. Näin saatu vaikutustieto myös muokkasi työryhmän lopullista ehdotusta.

Vaikutustieto jäi pohjavesien suojeluvaatimusten ja -käytäntöjen muuttumisen ja sitä kautta myös osin yritysvaikutusten osalta yleiselle tasolle. Sääntelyn nykytila perustuu vakiintuneisiin hallintokäytäntöihin, ja esimerkiksi pohjavesien luokitusperusteiden lakiin kirjaamisen vaikutuksia lain soveltamis- ja tulkintakäytäntöihin on vaikea arvioida etukäteen. Vaikutusten arvioinnin näkökulmasta ongelma voidaan pelkistää näin: kun ohjausinstrumentissa tapahtuvaa oikeudellista muutosta, eli muutosta viranomaisten lainsoveltamiskäytäntöihin, ei voida tarkasti arvioida, on jokseenkin mahdotonta esittää tarkkoja arvioita muutoksen (tosiasiallisista) vaikutuksista esimerkiksi pohjavesien suojelutasoon tai erilaisten yritysten mahdollisuuksiin toimia pohjavesialueilla tai niiden läheisyydessä.

Korjausrakentamisen energiatehokkuuden säädöshanke

Korjausrakentamisen energiatehokkuuden parantamiseen tähdänneessä säädöshankkeessa tuotettiin runsaasti ja kattavasti vaikutustietoa useilla eri keinoilla; teettämällä selvityksiä, järjestämällä vaikutusten arviointiin suunnattuja tilaisuuksia ja sidosryhmien kuulemista.. Näin tuotettua vaikutustietoa hyödynnettiin eri vaiheissa säädösvalmistelua ja tieto myös vaikutti sääntelyvaihtoehtojen muokkaamiseen ja niiden keskinäiseen vertailuun.

Hankkeen ongelmaksi muodostui varsinaisen säädöshankkeen ja vaikutusten arvioinnin eriytyminen osittain omiksi prosesseikseen, jotka eivät riittävästi kommunikoineet keskenään. Varsinaisen säädösvalmistelun ja vaikutusten arvioinnin eriytyminen johti päällekkäiseen työhön. Molemmissa prosesseissa arvioitiin vaikutuksia, ja kaiken kaikkiaan varsin kattavasti. Hankkeiden eriytymisen vuoksi lopputulos vaikutusten arvioinnin näkökulmasta kuitenkin on, että arvioinnin tulokset – ts. mitä eri vaihtoehtoja direktiivin täytäntöön panemiseksi ja energiatehokkuuden parantamiseksi tunnistettiin ja mitä vaikutuksia eri vaihtoehtojilla arvioitiin olevan – on hajanaisesti dokumentoitu. Tästä johtuen valmistelussa tehdyt valinnat ja niiden perusteet eivät ole läpinäkyvällä tavalla ulkopuolisten selvitettävissä.

1.3

Haasteita ja hyviä käytäntöjä

Toteutetut pilottihankkeet vahvistivat käsitystä siitä, että arvioinnin lähtökohdat ja haasteet vaihtelevat merkittävästi eri hankkeissa. Esimerkiksi arviointiin käytettävissä olevat ajalliset ja rahalliset resurssit ovat erilaiset, samoin arvioinnin kohde sekä saatavilla oleva olennainen selvitys- ja muu aineisto, johon vaikutusten arviointi perustetaan. Onkin selvää, että vaikutusten arviointi on aina räätälöitävä palvelemaan juuri käsillä olevan hankkeen tarpeita. Toisaalta voidaan kuitenkin samalla todeta, että arvioinnin keskeisimpien osatehtävien (arvioinnin organisointi ja suunnittelu, arvioinnin kohteen määrittäminen, vaikutusten tunnistaminen ja selvittäminen sekä vaikutustiedon dokumentointi ja hyödyntäminen) toteuttaminen ohjeistuksissa kerrotulla tavalla vie pitkälle hankkeessa kuin hankkeessa. Saatavilla olevaa ohjeistusta ja tukimateriaaleja kannattaa siis hyödyntää.

Pilottihankkeiden pohjalta tunnistettiin joitakin sellaisia yleisesti sovellettavissa olevia uusia käytäntöjä, joita voitiin hyödyntää valmisteilla olevassa tukiaineistossa. Alla on tiivistetty pilottihankkeissa esille tulleita haasteita ja hyviä käytäntöjä ja tehty tältä pohjalta yleisempiä suositustyyppisiä johtopäätöksiä.

Arvioinnin suunnittelu ja organisointi

Pilottihankkeet osoittavat kukin omalla tavallaan, että organisointi ja suunnittelu ovat vaikutusten arvioinnin onnistumisen kannalta tärkeitä tai jopa ratkaisevia osatehtäviä. Hankkeeseen tiiviisti integroitu vaikutusten arviointi ja selkeä organisointi antavat edellytykset olennaisen vaikutustiedon tuottamiselle ja sen hyödyntämiselle valmistelussa ja päätöksenteossa.

Hankkeen suunnitteluvaiheessa KULTU-työryhmässä ja pohjavesityöryhmässä vaikutusten arviointiin kiinnitettiin korostetusti huomiota jo ennen hankkeen virallista käynnistymistä. Tämän ansiosta muut keskeiset arvioinnin osatehtävät voitiin toteuttaa tavalla, joka ohjasi hankkeita ja niissä muodostettuja vaihtoehtoja tai ehdotuksia. Tuotettu vaikutustieto oli hankkeissa jokseenkin jäsentynyttä ja hyödyntämiskelpoista itse politiikkatoimien valmistelussa. Valvonnan maksullisuuden vaikutusten arvioinnissa onnistumisen kannalta oleellista oli hankkeen vastuuvalmistelijoiden ja ulkopuolisten asiantuntijoiden yhteistyö määriteltäessä arvioinnin kohdetta etenkin erillisen selvityksen laatimisen alkuvaiheessa, mutta myös sen kuluessa. Korjausrakentamisen energiatehokkuusvaatimuksia koskevassa säädöshankkeessa puolestaan organisoinnin ja suunnittelun puutteet johtivat ongelmiin keskeisten arvioinnin osatehtävien toteuttamisessa, vaikka vaikutustietoa sinällään tuotettiinkin runsaasti ja vaikka tätä tietoa epäilemättä myös hyödynnettiin uusien säännösten valmistelussa.

Vaikutustiedon tuottaminen, dokumentointi ja hyödyntämisen varmistaminen

Vaikutustieto ei voi koskaan olla täydellistä. Toisaalta etenkin laajemmissa hankkeissa ongelmaksi voi ennemminkin muodostua tuotetun tiedon suuri määrä, mikä asettaa vaatimuksia tiedon hallinnalle ja olennaisen vaikutustiedon jäsentämiselle ja esittämiseksi. On tyypillistä, että valmisteluun osallistuvat keskustelevat mieluummin ehdotusten sisällöstä kuin niiden vaikutuksista, jolloin vaikutustiedon tunnistaminen ja sen merkityksen arviointi voi vaatia aktiivista työstämistä ja uudenlaisia työtapoja. Vaikutusten arvioinnin kiinteä sitominen osaksi koko valmisteluprosessia auttaa tekemään keskustelusta analyyttisempää ja vähentää asenteellisten näkemysten merkitystä valmistelussa.

Politiikkatoimien valmistelu tapahtuu usein kiireessä, jolloin vaikutusten arviointi pitää toteuttaa käytettävissä olevan puutteellisen tiedon perusteella. Usein ei ole mahdollista teettää varsinaisia uusia tutkimuksia tai muuttaa hallinnon tiedontuotannon käytäntöjä arviointien tueksi. Esimerkiksi KULTU-ohjelman valmistelussa tarvittavaa ilmastonmuutokseen liittyvää tietoa voitiin koota arvioinnin tueksi, koska aihe on ollut viime vuosina keskeisesti esillä. Sen sijaan valvonnan maksullisuuden arvioinnissa ei ollut mahdollista muuttaa hallinnon työajan käytön seurantaan liittyviä käytäntöjä niin, että ne olisivat mahdollistaneet eri valvontatehtävien vaatiman työajan erittelyn. Tämä korostaa ennakoinnin ja tietojärjestelmien järjestelmällisen kehittämisen merkitystä politiikkatoimien valmistelussa ja arvioinnissa.

Päätöksentekijät haluavat usein määrällisiä arviointeja – selkeitä lukuja, jotka osoittavat eri vaihtoehtojen erot. Kaikista asioista ei kuitenkaan voida mielekkäällä tavalla tuottaa numeerista tietoa, vaikka aikaa ja rahaa olisi käytössä runsaasti. Yllä mainittu kiire ja tietojärjestelmien yhteensopimattomuus vaihtelevien tietotarpeiden kanssa edelleen vaikeuttavat vakuuttavan määrällisen tiedon tuottamista. Siksi usein vaikutusten arvioinnissa keskeisellä sijalla on laadullinen tieto, jota saadaan esimerkiksi kuulemalla asiantuntijoiden ja toimijoiden näkemyksiä vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista. Tällä tavoin voidaan tehdä ero politiikkatoimien vaihtoehtojen välillä, vaikka vertailun lopputulosta ei voisikaan ilmaista numeroilla tai ylipäättään määrällisesti. Laadullinen tieto voi olla esimerkiksi sitä, että eri tahojen (yhteisiä tai erilaisia) näkemyksiä hyödynnetään tuottamalla kuvauksia niistä tapahtumakuluista, joiden kautta politiikkatoimen oletetaan aiheuttavan vaikutuksia. Näiden vaikutus-

ketjujen mahdollisimman tarkka kuvaaminen mahdollistaa analyttisen keskustelun vaikutusten syntymiseen sisältyvistä oletuksista ja parhaimmillaan auttaa arvioimaan vaikutusten lajia, todennäköisyyttä tai summittaista mittaluokkaa.

Vaikka vaikutustieto olisikin riittävää, puutteellisen tai väärin ajoitetun dokumentoinnin johdosta se saattaa kuitenkin jäädä osin hyödyntämättä. Valmistelun avoimuus ja läpinäkyvyys eivät tällöin toteudu parhaalla mahdollisella tavalla. Tähän on usein varsin arkiset syyt, kuten kiire. Vaikutustiedon dokumentoinnin ja hyödyntämisen tehostamisessa erillisten vaikutusten arviointiin keskittyvien työkalujen tai työtapojen käyttämisestä voi olla merkittävää apua. KULTU-hankkeessa kehitettiin vaikutusten arviointimatriisi, jonka avulla työryhmäläiset tunnistivat eri ohjauskeinojen vaikutuksia, vertailivat niitä keskenään ja muokkasivat uusia ehdotuksia (ks. liite 2). Pohjavesityöryhmässä sihteeristön järjestämät vaikutusten arvioinnin työpajat auttoivat sääntelyvaihtoehtojen vertailussa ja auttoivat muokkaamaan työryhmän ehdotusta eteenpäin.

Seuraavassa suositeltavia työtapoja, joilla voidaan parantaa vaikutustiedon tuottamista, dokumentointia ja hyödyntämistä.

- 1) Vaikutusten arviointia kannattaa pitkäkestoisissa hankkeissa **herätellä ja työstää** säännöllisesti. Suunnitelmaan on hyvä sisällyttää **konkreettisia välietappeja, joissa kertynyttä vaikutustietoa jäsennetään ja dokumentoidaan**.
- 2) Yksinkertaisimmillaan välietappi tarkoittaa, että vastuuvalmistelijat käyttävät esimerkiksi yhden työpäivän kertyneen vaikutustiedon analysointiin, jäsentämiseen ja dokumentointiin. Tällöin pohditaan, mitä vaihtoehtoja on muodostunut, mitä vaikutuksia niillä on tunnistettu ja minkä vaihtoehtojen pohjalta valmistelua ja vaikutusten arviointia jatketaan.
- 3) Vaikutustiedon tuottamiseen kannattaa käyttää ennakkoluulottomasti erilaisia **vaikutusarviointiin suunniteltuja työtapoja tai menetelmiä**, kuten työpajoja tai matriisityökaluja, joissa sidosryhmät arvioivat eri vaihtoehtojen vaikutuksia.

Vaihtoehtojen muodostaminen ja vertailu

Vaikutustiedon hyödyntäminen tiivistyy sääntely- tai politiikkavaihtoehtojen keskinäiseen vertailuun ja mahdolliseen edelleen muokkaamiseen. Olennaista vaihtoehtojen muodostamiselle ja vertailulle on niiden selkeä dokumentointi. Muussa tapauksessa arviointitiedon hyödyntäminen vertailussa ei ole järjestelmällistä ja tehtyjen valintojen perusteita on vaikea arvioida jälkikäteen. Etenkin laajemmissa hankkeissa, joissa tuotetaan paljon erilaista vaikutuksiin liittyvää tietoa, **sääntelyvaihtoehtojen jäsennelty vertailu edellyttää niiden selkeää dokumentointia**. Vaihtoehdot on myös **tunnistettava riittävän ajoissa** – ainakin yleisellä tasolla – jotta vaikutusten arviointia voidaan loppuvaiheessa suunnata niihin vaihtoehtoihin ja vaikutuksiin, jotka ovat hankkeen kannalta keskeisempiä.

Laajemmissa hankkeissa saattaa olla perusteltua tarkastella vaihtoehtoja aluksi strategisesta näkökulmasta, jolloin valinnat esimerkiksi eri keinojen välillä sijoittuvat väistämättä hankkeen alkupäähän (Tala 2012). Usein päätöstä lainvalmisteluun ryhtymisestä edeltääkin tietynlainen linjavalinta ja tähän liittyen strateginen pohdiskelu esimerkiksi lainvalmistelun tarpeesta ja käytettävissä olevista muista keinoista. Erityisesti säädöshankkeen loppupäässä valinnat tapahtuvatkin jo tehtyjen linjaratkaisujen sisällä. Esimerkiksi KULTU-ohjelman toimenpide-ehdotukset voivat johtaa lainsäädäntöhankkeeseen, jolloin ohjelman yhteydessä tehty arviointityö on jo (strategisella tasolla) osa säädöshankkeen vaikutusten arviointia.

Ulkopuolisen arvioinnin tekijän ja tilaajan välisen vuorovaikutuksen varmistaminen

Vaikutusten arviointia ei voida koskaan kokonaan ulkoistaa. Vaikka osa arvioinnista teetetäisiinkin ulkopuolisella asiantuntijalla, arviointiin liittyy aina elementtejä, jotka

politiikkatoimien vastuuvalmistelijan on ratkaistava ja käsiteltävä joko ennen tilauksen tekemistä, tilauksen aikana tai sen jälkeen. Arviointia ulkopuolelta ostettaessa onkin tärkeää pohtia, mitä on tehtävä joka tapauksessa itse ja mitä voidaan ulkoistaa.

Usein vastuuvalmistelijoiden dokumentointi on ns. hiljaista tietoa eri vaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuudesta. Siksi on suositeltavaa, että valmistelijoiden keskeinen rooli eri vaihtoehtojen määrittelyssä. Ulkopuolisella arvioitsijalla voi olla ymmärrystä esimerkiksi siitä, mistä asioista ylipäättään voidaan käytettävissä olevilla resursseilla tuottaa hyödyllistä tietoa. Tarkasteluun valittavien vaihtoehtojen yksityiskohtainen määrittely on hyvä tehdä yhdessä arvioitsijan kanssa.

Arvioinnin aikana voi ilmetä tarvetta tarkistaa alkuperäistä tehtävänantoa kuitenkin samalla ottaen huomioon arviointiin osoitetut resurssit. Arvioitsija voi tarvita valmistelijoiden saatavilla olevaa tietoa ja arviointiprosessi voi itsessään tuottaa näkemyksiä siitä miten arviointi on hyvä yksityiskohdissaan suorittaa. Tämän takia avoin ja järjestetty vuorovaikutus valmistelijoiden ja arvioitsijan välillä parantaa arvioinnin laatua ja tulosten hyödynnettävyyttä.

Arvioinnin hyödyntäminen on valmistelijoiden vastuulla ja siksi arviointitulosten raportointi on sidottava valmisteluun. Valmisteluprosessien tiukat aikataulut ja arvioinnin tarvitsema aika korostavat ennakoinnin ja suunnittelun tärkeyttä.

Ympäristövalvonnan maksullisuutta koskevassa säädöshankkeessa tilaajan ja tekijän välinen tiivis ja jatkuva vuorovaikutus koettiin myönteiseksi asiaksi, vaikka hankkeen yhteisessä jälkiarvioinnissa esiin nousivat seuraavat asiat:

- 1) **Arviointisuunnitelmaa ja sen rajauksia kannattaa muokata yhdessä** tilaajan ja tekijän kanssa. Vuorovaikutuksen hedelmällisyyttä lisää, jos tilaaja ensin itse valmistelee arvioinnin tavoitetta, arvioitavia vaihtoehtoja sekä pohtii osaltaan tietolähteitä, joihin arviointi voi perustua. Vaihtoehtojen valinta ja muotoilu on osa arvioinnin suunnittelua ja sen tekee lainvalmistelija. Vaihtoehtojen muotoilu voi viedä paljon aikaa ja arvioitsijaa kannattaa konsultoida eri vaihtoehtoista.
- 2) Arvioitsijan on syytä tuoda esiin **näkemyksensä tietojen saatavuudesta ja muusta työn toteutettavuudesta** mahdollisimman varhain. Tarvetta voi ilmetä sekä suunnitteluvaiheessa että toteutusvaiheessa. Jos jokin arviointitehtävä ei ole toteutettavissa, tulisi resurssit suunnata uudella tavalla mahdollisimman pian. Jos tietoja ei ole saatavilla sääntelyn kohdealueelta, voidaan hakea vastaavaa (analogista) tietoa toisaalta.
- 3) Arvioitsijan tulisi jo suunnitteluvaiheessa päättää keitä asiantuntijoita on hankkeeseen käytettävissä. Arviointia koskeva sopimus kuitenkin tehdään organisaatioiden, ei henkilöiden välillä ja sitoumusten täyttämistä vastaavat organisaatiot. Jos tekijät muuttuvat, niin tästä on keskusteltava tilaajan ja tekijän välillä.
- 4) Erityisesti lyhytkestoissa hankkeissa kummanakaan osapuolen **vastuuhenkilöiden** ei tulisi vaihtua hankkeen aikana.
- 5) Sopimukseen tai rahoituspäätökseen kannattaa kirjata arvioitsijan ja tilaajan välinen **aloituskokous ja seurantakokoukset** ajankohtineen. Seuranta auttaa sekä tilaajaa että arvioitsijaa hahmottamaan, kuinka arviointi on edistynyt ja kuinka arviointitehtävää voidaan täsmentää. **Ministeriön eri osastojen asiantuntemuksen** käyttöä kommentoinnissa kannattaa vahvistaa.
- 6) **Loppuraportin, raporttiluonnoksen tai sen osien luovutuspäivät** on perusteltua kirjallisesti sopia hyvissä ajoin ennen määräaikaa. Väliraportointi auttaa suuntaamaan selvitystä ja keskustelemaan mahdollisista ongelmakohdista ajoissa.
- 7) Ministeriö vastaa hallituksen esityksen laatimisesta. Arviointiraportti voidaan kuitenkin rakentaa vastaamaan **hallituksen esityksen vaikutusten arviointiosuutta**. Jos näin tehdään, siitä tulisi erikseen mainita sekä arvioinnin toimeksiannossa että Hallituksen esityksen perusteluissa.

2 Pilottihankkeissa toteutetun vaikutusten arvioinnin kuvaus ja analyysi

2.1

Kestävän kulutuksen ja tuotannon ohjelma (KULTU)

2.1.1

Hankkeen tausta ja tarkoitus

Kestävän kulutuksen ja tuotannon ohjelmaa (KULTU) valmistelevaan asetetun työryhmän tehtävänä oli konkretisoida, miten kulutuksen aiheuttamia kasvihuonekaasupäästöjä ja muita ympäristöhaittoja leikataan, ja miten samalla parannetaan elämänlaatua ja löydetään uusia mahdollisuuksia vihreälle taloudelle ja työpaikkojen syntymiselle. Ensimmäisessä, vuonna 2005 valmistuneessa KULTU-ohjelmassa (Vähemmästä enemmän ja viisaammin 2005), oli päätetty sen päivittämisestä vuonna 2010.

Uudenohjelman keskiössä ovat ruokaan, asumiseen ja liikkumiseen liittyvät valinnat sekä julkiset hankinnat. Keskeisenä tavoitteena on edistää energia- ja materiaalihokkuutta julkisella sektorilla, yrityksissä ja kotitalouksissa. Haasteena oli löytää uudenlaisia ohjauskeinoja, toimintatapojen muutoksia ja innovaatioita, joilla kannustetaan ihmisiä tekemään kestävämpiä valintoja arkipäivässä sekä edistetään yritysmaailman ekotehokkaita ratkaisuja ja uusia innovaatioita. (Vähemmästä viisaammin 2012, 3 ja 7.)

KULTU-hanke käynnisti jo vuonna 2010 työryhmän työtä tukevia tutkimushankkeita ja varsinainen KULTU-työryhmä asetettiin alkuvuodesta 2011 ja ohjelmaehdotus valmistui keväällä 2012. Tässä pilottikuvauksessa käsitellään KULTU-ohjelman vaikutusarviointiprosessia kokonaisuudessaan, painotuksen ollessa kuitenkin ”Viitekehys kestävän kulutuksen ohjelman vaikutusten ennakkoarviointiin” (FEAPS) –hankkeessa ja sen kytkennässä vaikutusarvioinnin kokonaisuuteen. Lisätietoja Kestävän kulutuksen ja tuotannon ohjelmasta ja sen valmisteluprosessista löytyy sivulta <http://www.ymparisto.fi/kultu-toimikunta>.

2.1.2

Arvioinnin organisointi ja suunnittelu

Vastuu vaikutusten arvioinnista oli ohjelmaa valmistelevan työryhmän sihteeristöllä, joka hyödynsi työssään useita ohjelmatyön tueksi tilaamiaan selvityksiä ja tutkimuksia sekä järjestämiään työpajoja. Lisäksi KULTU-ohjelman uudistamista tukemaan perustettiin FEAPS-hanke, jonka tarkoituksena oli kehittää työväline KULTU-ohjelmassa esitettävien toimenpide-ehdotusten vaikutusten ennakkoarviointiin. Kaikki nämä ovat tuottaneet tietoa ohjelman vaikutusarvioinnin tueksi. Lopulliseen ohjelmaluonnokseen vaikutusten arvioinnin kirjoitti työryhmän sihteeristö. Sihtee-

ristössä oli edustus ympäristöministeriön lisäksi ohjelman kohdennuksen kannalta keskeisistä liikenne- ja viestintäministeriöstä sekä maa- ja metsätalousministeriöstä.

Vaikutusten arviointi otettiin mukaan KULTU-ohjelman valmisteluun heti alusta alkaen. Jo ennen työryhmän nimeämistä käynnistettiin pääosin ympäristöministeriön rahoituksella neljä tutkimushanketta: Euron hiilijalanjälki, Ilmastomuutoksen hillintä kestävän kulutuksen avulla (sektoritutkimuksen neuvottelukunnan hanke YM:n ja LVM:n rahoituksella), Selvitys kestävien hankintojen tilanteesta Suomessa sekä synteesi ruoan ympäristövaikutuksiin liittyvistä tutkimushankkeista. Nämä tuottivat tietoa myös vaikutusarvioinnin käyttöön. Kaikkiaan KULTU-ohjelmatyön vaikutusarviointia tukevaan työhön (ml. tutkimushankkeet, vaikutusarviointityökalun kehittäminen ja työpajat) käytettiin vuosien 2010–2012 aikana noin 190 000 euroa.

Ohjelman laadinta suunniteltiin alusta pitäen vuorovaikutteiseksi, koska kestävän kulutuksen edistäminen on monen eri toimijan käsissä. Näin ollen toimenpiteiden kehittäminen ja jalkauttaminen edellyttää eri alojen ja eri toimijoiden mukanaoloa. Lisäksi vuorovaikutteinen työskentelytapa yhdessä tutkimushankkeiden tuottaman tiedon kanssa palveli jossain määrin myös ohjelmatyön vaikutusten arviointia.

Lopulliseen ohjelmaluonnokseen tulevien ehdotusten vaikutusarvioinnin osalta pohdittiin keskeisinä vaihtoehtoina työryhmän tekemää itsearviointia ja ulkopuolisen konsultin käyttöä (YM:n vaikutusten arvioinnin strateginen hanke, pilottien yhteinen aloitustilaisuus 5.9.2011). Esillä oli myös joukko erilaisia vaikutusarviointiin kehitettyjä menetelmiä (mm. tarkistuslistan käyttö ja sveitsiläinen Sustainability Analysis). Käytyjen keskustelujen perusteella sihteeristö päätyi työryhmän itsearviointiin ja sen tueksi tilattiin SYKE:lta FEAPS –hanke.

2.1.3

Arvioinnin kohteen määrittäminen

KULTU-ohjelma keskittyy neljään aihealueeseen: 1) liikkumiseen liittyvät valinnat, 2) asumiseen liittyvät valinnat 3) ruokaan liittyvät valinnat, 4) julkinen kulutus. Kolmeen ensimmäiseen aihealueen toimenpide-ehdotukset voidaan jakaa kahteen ryhmään: Ensinnäkin julkisen vallan ohjauskeinoehdotuksiin ja muihin politiikkatoimiin ja toiseksi julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyölle perustuviin kokeiluhankkeisiin. Kokeiluhankkeissa julkisen vallan tehtävänä on rahoittaa ja seurata niiden edistymistä sekä arvioida hankkeiden toteuttamisen aikana niiden kehittämistarpeita ja mahdollisuuksia laajentua muille alueille tai sektoreille. Ohjauskeinojen kehittämisessä tavoitteena olivat erityisesti keskinäinen johdonmukaisuus ja eri keinojen välisten synergiaetujen esiintuominen (Vähemmästä viisaammin 2012, 10). Koska kulutuksen ohjauksessa on kyse hyvin laajaan toimijajoukkoon vaikuttamisesta, on esityksessä mukana monentyyppisiä keinoja.

Vaihtoehtojen vertailua tehtiin koko prosessin ajan, sillä tavoitteena oli nimenomaan uudentyyppisten julkisen vallan ohjauskeinoehdotuksien ja muiden politiikkatoimien sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyölle perustuvien kokeiluhankkeiden kehittäminen ja muotoilu. Niin sihteeristön, työryhmän kuin laajemmin työpajaosallistujien kanssa käydyissä keskusteluissa oli siten jatkuvasti esillä erilaisia vaihtoehtoisia toimenpiteitä. Toimenpide-ehdotusten keskeisenä valintakriteerinä oli vaikutuspotentiaali eli jatkokehittelyyn valikoitiin sellaiset, joiden mahdollisuudet tuottaa tavoiteltuja vaikutuksia nähtiin suurimaksi. Myös arvioit toimenpide-ehdotusten hyväksyttävyydestä ja toteuttamiskelpoisuudesta vaikuttivat siihen, mitkä ehdotukset valittiin jatkokehittelyyn. Kehittelytyössä pidemmälle vietyjen ehdotusten arviointia tehtiin systemaattisemmin FEAPS-hankkeessa kehitetty ennakkoarviointimatriisia käyttäen.

Vaikutusten tunnistaminen ja selvittäminen

Kokoavasti voidaan todeta, että vaikutusten arvioinnin haasteena KULTU-hankkeessa on ollut erityisesti lukuisien tutkimushankkeiden ja työpajojen tuottaman tiedon hyödyntäminen ohjelman valmistelussa ja siihen sisällytettäviä toimenpiteitä koskevassa päätöksenteossa.

KULTU-ohjelman valmistelussa pyrittiin vuorovaikutteisuuteen ja valmistelutyössä etsittiin uusia toimintatapoja perinteiselle työryhmätyöskentelylle. Vaikutusten arviointi toteutettiin vaiheittain. Ohjelmatyötä pohjustaneet tutkimushankkeet tuottivat tietoa olemassa olevien ohjauskeinojen vaikutuksista sekä kulutuksen hiilijalanjäljen yleisemmästä muutoksesta Tätä tietoa hyödynnettiin kehiteltäessä ohjelman toimenpiteitä, joiden vaikutuksia arvioitiin erillisessä prosessissa. Erilaiset tiedontuotannon prosessit on esitetty kuvassa 1.

Työryhmä järjesti viisi työpajaa, sähköisen konsultaatiokierroksen sekä avasi keskustelun Otakantaa-foorumilla. Lisäksi työryhmä tilasi edellä mainitut neljä tutkimushanketta valmistelutyön tueksi ja ympäristöministeriö käynnisti KULTU-kokeiluhankkeen, joka tuotti 82 ehdotusta. Näistä kahdeksan valittiin rahoitettavaksi osana ohjelman toteuttamista. Ajatuksena oli alusta alkaen, että eri työskentelytavat tuottavat paitsi ideoita ohjelmatyöhön, niin samalla myös vaikutustietoa työryhmän ja sihteeristön vaikutusten arviointityön tueksi. Tehdyt arvoinnit ovat vaikuttaneet ohjelmaan valittuihin politiikkatoimiin ja arviointeja on tarkennettu sen mukaan, millaisia politiikkatoimia jatkokehittelyyn ohjelmatyössä on valittu. Työskentelytavassa on siis ollut adaptiivisen evaluaation (Hildén 2009) piirteitä, vaikka arviointi tapahtuikin uusien politiikkatoimenpide-ehdotusten osalta melko yleisellä tasolla.

Tutkimushankkeet arvioivat ohjauskeinojen vaikutuksia

Vaikutustiedon tuottamisen kannalta keskeisiä olivat edellä kuvattujen työpajojen ohella erityisesti työryhmän työnsä tueksi tilaamat neljä tutkimushanketta. Euron hiilijalanjälki-tutkimushankkeessa (SYKE, Oulun Thule)¹ arvioitiin kuinka suurta on kulutus vuonna 2020 ja mitkä ovat arvioidun kulutuksen ympäristövaikutukset. Skenaariot perusteella kulutuksen ennakoitu reaalin kasvu, joka on lähes 2 % vuodessa, syö tuotantopuolella saavutetut hyödyt.

Ilmastomuutoksen hillintä kestävä kulutuksen avulla (KUILU)-hankkeessa (SYKE, VATT, Kuluttajatutkimuskeskus) arvioitiin keskeisten mm. ilmastomuutoksen torjuntaan liittyvien käytössä ja suunnitteilla olevien ohjauskeinojen vaikutuksia ja vaikuttavuutta (Nissinen ym. 2012; Heiskanen ym. 2012). Tutkimuksessa keskityttiin kolmeen kulutuksen ilmastovaikutusten kannalta merkittävimpään alueeseen: asumiseen, ruokaan ja liikenteeseen. Kaikkiaan arvioitiin noin 25 käytössä olevaa tai suunnitteilla olevaa ohjauskeinoa ja kehitettiin ehdotuksia uusiksi, entistä toimivimmiksi ohjauskeinoiksi. Hankkeessa hyödynnettiin paljon jo aiemmin tehtyjä ilmasto- ja energiapolitiikan arviointeja ja koottiin tehtyä tutkimusta. Ohjauskeinoja arvioitiin paitsi ilmastovaikutusten, myös muiden ympäristövaikutusten, sivuvaikutusten, pysyvyyden, ennakoitavuuden ja läpinäkyvyyden sekä hyväksyttävyyden suhteen. Hankkeessa myös kehitettiin ehdotuksia uusiksi, entistä toimivammiksi ohjauskeinoyhdistelmiksi tiiviissä yhteistyössä mm. KULTU-työryhmän kanssa.

Tutkimushankkeessa ohjauskeinojen ja ohjauskeinoyhdistelmien vaikutusten arviointia tehtiin kahdessa tutkimusryhmän järjestämässä työpajassa, johon työryhmän jäsenet ja muutamat työryhmän ulkopuoliset asiantuntijajäsenet osallistuivat. Osana hanketta Kuluttajatutkimuskeskus teki myös selvityksen käytössä olevien tai julkisessa keskustelussa esillä olleiden, kuluttajiin vaikuttavien ohjauskeinojen hyväksyttävyydestä. Useiden ohjauskeinojen ohjausvaikutus (myös normiohjaus) edellyttää kansalaisten myötävaikutusta ja aktiivista osallistumista.

1 <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=410958&lan=FI>

Lisäksi ohjelmatyötä tukivat selvitys kestävien hankintojen tilanteesta Suomessa sekä synteesi ruoan ympäristövaikutuksiin liittyvistä tutkimushankkeista, jotka tuottivat tietoa nykytilanteesta ohjelmatyön johtopäätösten pohjaksi.

Suomen ympäristökeskuksella teetettiin myös selvitys työpajaprosessissa ideoitujen toimenpide-ehdotusten mahdollisuuksista vähentää kasvihuonekaasupäästöjä. Selvityksessä arvioitiin maksimipotentiaalit sekä realistiset potentiaalit. Lisäksi siinä arvioitiin toimenpide-ehdotusten käyttäjäystävällisyys, kustannustehokkuus sekä se, miten ehdotukset on otettavissa käyttöön nopeasti ja laajalti Suomen mittakaavassa. Selvityksen luvut kuvaavat päästövähennysten suuruusluokkaa, eikä niitä käytetty tarkkoina arvoina tulevaisuuden päästövähennyspotentiaalia arvioitaessa. Selvitys antoi kuitenkin taustatietoa valittaessa osana ohjelman toteuttamista rahoitettavia kokeiluhankkeita.

Tutkimushankkeiden tuloksia käsiteltiin työryhmässä ja ne tuottivat valmistelutyöhön tietoa nykytilanteesta, käytössä olevien ohjauskeinojen vaikuttavuudesta sekä skenaarion kulutuksen ilmastovaikutusten kehittymisestä. Erityisesti KUILU-hankkeen johtopäätöksiä hyödynnettiin arvioitaessa, miten ohjauskeinoja pitäisi kehittää edelleen sekä miten ohjauksen hyväksyttävyyttä voidaan parantaa.

Työpajat tuottivat uusia ideoita, mutta myös tietoa vaikutuksista

Erityisesti osana Ilmastomuutoksen hillintä kestävä kulutuksen avulla – hanketta järjestetyissä kahdessa työpajassa (16.5.2011 ja 1.10.2011) arvioitiin ohjauskeinojen vaikutuksia. Lisäksi valmisteluprosessin loppuvaiheessa (27.3.2012) eri sidosryhmien ja yhteistyötahojen edustajille järjestetyssä työpajassa esiteltiin ohjelmatyön alustavia ehdotuksia ja kehitettiin näitä edelleen.

Kokeiluhankkeisiin kytkeytyivät läheisemmin syksyllä 2011 järjestetyt kaksi työpajaa, joihin osallistui noin 125 asiantuntijaa ja sidosryhmän edustajaa (1.9.2011 ja 10.10.2011). Työryhmä toteutti työpajaprosessin yhteistyössä konsultin, Demos Helsinki Oy:n kanssa. Ensimmäisessä työpajassa luotiin visio ja ideoitiin erilaisia keinoja ja toimenpiteitä vision toteuttamiseksi. Työpajojen välillä työryhmä valitsi sähköisen kyselyn perusteella parhaat toimenpide-ehdotukset, joiden jalostamista jatkettiin toisessa työpajassa syyskuussa. Valintakriteerinä oli ehdotusten oletettu vaikutuspotentiaali ja lisäksi se, ettei vastaavanlaisia hankkeita ollut jo valmistelussa. Muutama työpajaprosessin ideoista on jalostunut kokeiluhankkeeksi, jotka toteutetaan osana ohjelmaa.

Näkemyksiä erilaisten ohjauskeinojen ja toimenpiteiden vaikutuksista saatiin myös työryhmän osana valmisteluprosessia Otakantaa-foorumilla avaamasta keskustelusta ”Mikä kannustaisi kuluttamaan kestävämmmin?”. Keskustelu oli käynnissä 20.2.–18.3.2012 ja keskusteluun tuli 59 kommenttia. Näkemyksiä keskustelijoita kysyttiin neljästä eri teemasta. Kolme kysymyksistä liittyi ruokailun, liikkumisen ja asumisen valintoihin. Lisäksi keskustelussa haluttiin kuulla, mitä keskustelijat odottavat julkiselta sektorilta.

Vaikutustenarviointimatriisi työryhmän työkaluna

Ohjelmatyön jo edistyttyä käynnistettiin vielä hanke ”Viitekehys kestävä kulutuksen ohjelman vaikutusten ennakoarviointiin” (FEAPS), jonka tarkoituksena oli kehittää työväline KULTU-ohjelman toimenpide-ehdotusten vaikutusten ennakoarviointiin. Työvälineen lähtökohtana oli Kestävä kehityksen arviointimatriisi, joka on alun perin kehitetty kestävä kehityksen ennakoarviointiin (Lyytimäki 2011).

FEAPS-hankkeen tavoitteena oli muokata kestävä kehityksen ennakoarviointimatriisista KULTU-ohjelman valmistelutyöhön soveltuva helppokäyttöinen ja selkeä työväline, jonka avulla toimenpide-ehdotusten pääasialliset vaikutukset sekä sivuvaikutukset tulevat esiin kaikissa kestävyys ulottuvuuksissa. Arvioinnin tarkoituksena oli ennakkoon analysoida ehdotettujen toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta

suhteessa asetettuihin tavoitteisiin sekä mahdollisia suoria ja välillisiä sivuvaikutuksia. Keskeisenä pyrkimyksenä oli tavoitteiden välisten ristiriitojen esiintuominen sekä tietyn toimenpiteen vaikutusten suuruusluokan ja tulevaisuuden potentiaalinen hahmotus. Työkalu suunniteltiin asiantuntija-arvioinnin välineeksi ja sitä voidaan käyttää joko ryhmätyönä tai yksin tapahtuvassa arvioinnissa.

Ennakoarviointimatriisi on taulukko, jonka riveillä kuvataan kestävä kehityksen eri ulottuvuudet KULTU-työn näkökulmasta. Ulottuvuudet ovat: ekologinen (ilmasto & ympäristö), sosiaalinen (elämänlaatu) ja taloudellinen (vihreä talous ja työpaikat). Taulukon sarakkeissa kuvataan toimenpiteen keskeisin haluttu vaikutus, toimenpiteen merkitys, pitkän aikavälin potentiaali, myönteiset ja kielteiset sivuvaikutukset ja sivuvaikutusten arviointi kokonaisuuden kannalta. Jokaisesta arvioitavasta toimenpiteestä täytetään erillinen taulukko. Ennakoarviointimatriisin kehittämistä on kuvattu Liitteessä 1 ja itse matriisi on esitelty ympäristöministeriön vaikutusarvioinnin ohjeen osassa Menetelmät ja tietolähteet). Esimerkki matriisin käytöstä KULTU-ohjelman vaikutusten arvioinnissa on Liitteessä 2.

Työryhmä kävi matriisia käyttäen läpi kaikkiaan ensi yksilötyönä 17 KULTU-työssä ehdotettua asumiseen, liikkumiseen ja ruokaan liittyvän toimenpidettä ja vielä ryhmätyönä tarkemmin 12 toimenpidettä. Matriiseja ei julkaistu, mutta sihteeristö hyödynsi niitä kirjoittaessaan ohjelman vaikutustenarviointia. Tämä kuitenkin heikentää jonkin verran arvioinnin läpinäkyvyyttä.

2.1.5

Dokumentointi ja tulosten hyödyntäminen

Ohjelmaehdotuksen vaikutusarviointiteksti kirjoitettiin sihteeristön toimesta osaksi raporttia. Arviointi on noin neljän sivun mittainen ja siinä on arvioitu ohjelman vaikutuksia kokonaisuutena. Arvioinnissa käsitellään ohjelman taloudellisia vaikutuksia, ympäristövaikutuksia ja sosiaalisia sekä terveyteen liittyviä vaikutuksia. Edellä kuvatun vaikutusten arvioinnin tuloksia hyödynnettiin KULTU-ohjelmaehdotukseen kirjattavia toimenpide-ehdotuksia kirjoitettaessa. Toimenpide-ehdotukset muokkaantuivat arviointiprosessin aikana ja lisäksi saatiin tunnistettua runsaasti vaikutuksia, joita toimenpiteistä voi seurata.

Ohjelmaehdotuksen valmistelun eri vaiheissa syntyneitä ehdotuksia ei ole dokumentoitu ohjelmaehdotukseen, vaan ne löytyvät ohjelman verkkosivuilta (<http://www.ymparisto.fi/kultu-toimikunta>) työpajareporttien koosteina. Tämä on perusteltua ohjelman luettavuuden kannalta, mutta tehtyjen valintojen perusteet eivät näin täysin avaudu pelkän ohjelmaluonnoksen kautta.

Selvitys- ja tutkimushankkeista erityisesti Euron hiilijalanjälki-tutkimushankkeen sekä KUILU-hankkeen tuloksia hyödynnettiin ohjelmaehdotuksen vaikutustenarviointiosiossa. Euron hiilijalanjälki-tutkimushanke, joka tuotti arvion kulutuksen ympäristövaikutuksista vuonna 2020, ja vaikutti toimenpide-ehdotusten painotuksiin. KUILU-hankkeen arvio ohjauskeinojen vaikuttavuudesta nosti esiin tarpeen katsoa ohjauskeinoja laajempaan kokonaisuuteen, koska yksittäisten toimenpiteiden lupaukset eivät toteudu, ellei niihin liity toimenpidettä tukevaa ohjauskeinoyhdistelmää. Sen sijaan selvitys kestävien julkisten hankintojen tilanteesta Suomessa ei ehtinyt valmistua ennen työryhmän ehdotuksen valmistumista, joten julkisten hankintojen osalta jouduttiin tukeutumaan aikaisempiin selvityksiin.

Suomen ympäristökeskuksella teetetystä selvitystä työpajaprosessissa ideoitujen toimenpide-ehdotusten mahdollisuuksista vähentää kasvihuonekaasupäästöjä hyödynnettiin valittaessa osana ohjelman toteuttamista rahoitettavia kokeiluhankkeita. Erityisesti seuraavat selvitykset tukivat KULTU-ohjelman ehdotusten vaikutustenarviointia: Heiskanen & Saastamoinen (2011), Heiskanen ym. (2012), Mäenpää (2011) ja Nissinen ym. (2012).

Johtopäätöksiä

Arviointi on ollut alusta alkaen oleellinen osa KULTU-ohjelman valmistelua ja tehdyt arvioinnit ovat auttaneet valmistelijoiden käsityksen mukaan parhaiden vaihtoehtojen tunnistamisessa. Siten tehdyillä selvityksillä ja käydyillä ryhmäkeskusteluilla on ollut aidosti prosessia ohjaavaa vaikutusta. Arviointia on myös mukautettu ohjelmatyön tarpeisiin sen edetessä. Toisin sanoen arviointia on tehty useassa eri vaiheessa ja tehdyt arvioinnit ovat vaikuttaneet ohjelmaan valittuihin politiikkatoimiin ja jatkokokehittelyyn valitut politiikkatoimet tehtyjen arviointien kohdentamiseen.

Ohjelmatyöhön oli varattu resursseja niin, että työn tueksi oli mahdollista teettää useita erillisselvityksiä ja järjestää työpajoja. Vastuu arvioinnin kokonaisuudesta oli kuitenkin selkeästi ohjelman sihteeristöllä.

Vaikka hankkeessa on tuotettu uutta vaikutustietoa, siinä on myös hyödynnetty saatavilla ollutta tietoa. Erityisesti ilmastonmuutoksen hillintää kestävä kulutuksen avulla arvioineen KUILU-hankkeen valmistelussa hyödynnettiin jo aiemmin tehtyjä arviointeja ja tutkimuksia.

Osana ohjelmatyötä on tuotettu runsaasti tietoa ja tiedonhallinta on ollut yksi ohjelmatyön haasteista. Taustatieto on suurelta osin hyvin dokumentoitua ja helposti ohjelman verkkosivuilta saatavilla. Se, millä perusteilla valintoja on prosessin kuluessa tehty, ei kuitenkaan täysin tämän aineiston perustella aukene ulkopuoliselle. Itse ohjelmaluonnoksen arviointiosa jää osin melko yleiselle tasolle, mutta kiinnostuneelle teetetyt taustaselvitykset tarjoavat seikkaperäistä informaatiota ohjelmatyön aikana esillä olleista politiikkatoimista.

2.2

Ympäristövalvonnan maksullisuus

2.2.1

Hankkeen tausta ja tarkoitus

Lainsäädäntöhankkeen tavoitteena oli lisätä ympäristö- ja vesilupien valvonnan maksullisuutta ja saada tätä kautta lisäresursseja valvontaviranomaisille. Asiaa koskeva hallituksen esityksen luonnos on ollut lausunnolla ja valmistelu jatkuu keväällä 2013. Vastuuvalmistelijat teettivät osan arvioinnista Suomen ympäristökeskuksella.

Lainsäädäntöhankkeen taustalla on useita poliittisia linjauksia. Eduskunta on edellyttänyt, että ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten valvontatehtävien osalta selvitetään valvontamaksun käyttöönottamista ja että hallitus ryhtyy ennakkovalvonnan keventämishankkeessaan ”myös toimenpiteisiin ympäristönsuojelun jälkivalvonnan tehostamiseksi selvittämällä valvontamaksun käyttöönottamista ja jälkivalvonnan sisällöllistä kehittämistä” (EV 6/2010 vp – HE 100/2009). Lisäksi eduskunta on edellyttänyt, että hallitus pitää huolta ympäristöhallinnon toimivuudesta turvaamalla sille osoitettujen tehtävien hoitamiseksi riittävät resurssit ja ”ryhtyy toimenpiteisiin ympäristönsuojelun jälkivalvonnan tehostamiseksi selvittämällä valvontamaksun käyttöönottamista vesilain valvontatehtävissä” (EV 355/2010 vp - HE 277/2009). Myös ympäristönsuojelun valvonnan kehittämistyöryhmä (VALSU) on loppuraportissaan (2012) esittänyt ympäristövalvonnan muuttamista maksulliseksi.

Tilausarvioinnin keskeisimmäksi tavoitteeksi asetettiin arvioida, millaisia vaikutuksia ympäristövalvonnan maksullisuuden eri toteuttamisvaihtoehdoilla olisi ELY-keskusten ja kuntien jälkivalvonnan viranomaisresursseihin suhteessa nykytilaan, jossa ympäristövalvonnan kustannukset katetaan verovaroin ja valvonnan resurs-

seihin kohdistuu jatkuvasti uusia säästötavoitteita. Tavoitteena oli erityisesti selvittää, onnistuttaisiinko vaihtoehtoilta turvaamaan ympäristövalvonnan käytettävissä olevia resursseja. Tämän ohella tavoitteena oli arvioida mahdollisuuksien mukaan vaihtoehtojen aiheuttamia vaikutuksia yritysten toimintaan, julkiseen talouteen sekä ympäristön tilaan.

2.2.2

Arvioinnin organisointi ja suunnittelu

Ympäristöministeriö päätti tilata ulkopuolisen arvioinnin, koska ministeriön valmistelijoilla ei ollut etenkin ajallisia resursseja toteuttaa koko arviointia itse. Ulkopuoliseksi selvityksen tekijäksi valittiin Suomen ympäristökeskus (SYKE), jotta hanke voitaisiin toteuttaa annetussa suhteellisen nopeassa aikataulussa ja koska SYKE:llä katsottiin olevan asiantuntemusta arvioinnin kohteesta. Vastuunjaoksi sovittiin, että tilausarviointi tuottaa valmisteilla olevien säännösten vaikutusten arvioinnin kokonaisuudessaan, jonka pohjalta ministeriön virkamiehet kirjoittavat hallituksen esityksen vaikutusten arviointiosuuden. Ministeriön vastuuhenkilönä toimi aiheeseen perehtynyt valmistelija, jonka tukena toimi suunnitteluun ja ohjaamiseen osallistuneita muita virkamiehiä. SYKE:stä tehtävään asetettiin kaksi henkilöä ja kolmas tukemaan heitä. Toinen vastuuhenkilöistä vaihdettiin arvioinnin alussa erään ministeriössä käynnistyneen toisen lainvalmisteluhankkeen tarpeen takia.

Arviointitehtävän sisällöstä ja aikataulusta johtuen tilaajan ja tekijän keskinäinen vuorovaikutus oli ratkaisevaa arvioinnin onnistumisen kannalta. Vuorovaikutus tapahtui pääasiassa sähköpostitse ja puhelimitse. Tilaaajan edustaja toimitti työn alkuvaiheessa ja kuluessa hyödyllistä taustatietoa tekijälle sekä kommentoi aktiivisesti työtä ja raporttia niiden edetessä. Arvioinnin tarkennettu toteutussuunnitelma toimitettiin tilaajalle 9.12.2011 ja lopullinen raportti julkaisuversiona 15.5.2012. Tekijät tuottivat arvioinnista useita väliversioita, joita käytettiin kommentaareilla ministeriön vastuuvälittäjillä sekä työn ohjausryhmällä. Lisäksi tekijöiden ja ministeriön vastuuvälittäjien kesken järjestettiin 1.2.2012 projektikokous, jossa käytiin läpi työn edistymistä ja tarkennettiin arvioitavien sääntelyvaihtoehtojen sisältöä.

Tilaaaja oli ennen arvioinnin aloittamista teettänyt selvityksen aiheesta, minkä johdosta tilaajalla oli hyvä käsitys siitä, miten työtä kannattaa suunnata. Suunnittelun alkuvaiheessa ennen sopimuksen laatimista käytiin alustavia keskusteluja sekä kirjeenvaihtoa arviointitehtävästä. Tässä vaiheessa täsmennettiin arvioitavia sääntelyvaihtoehtoja sekä arvioitavia vaikutuksia kohteen erityispiirteet huomioon ottaen. Vastuuvälittäjät osallistuivat arvioitavien vaikutusten valintaan, koska heillä oli paras tieto siitä, mikä on päätöksenteon kannalta olennaista tässä nimenomaisessa tapauksessa.

Samalla käytiin yhdessä läpi arvioinnin pohjana käytettävää aineistoa. Arvioinnin tietopohjaksi tunnistettiin muun muassa julkishallinnon valvontamaksuista kertyneet kokemukset, viranomaisten ja yritysten etujärjestöjen edustajien haastattelut, valvontayksiköiden kustannustiedot sekä asiantuntija-arviot. Kirjallista aineistoa päätettiin hankesuunnitelman (11/2011) yhteydessä täydentää tarvittavin osin virkamiesten haastatteluilla. Arvioinnin tausta-aineistona käytettiin ympäristöministeriön aiemmin teettämää selvitystä (Ympäristöministeriö 2009) ja selvityksestä annettuja lausuntoja (Lausuntopyyntö YM 76/481/2010). Vaihtoehtojen kuvausta (vaikutusmekanismit) kehitettiin työn edetessä.

2.2.3

Arvioinnin kohteen määrittäminen

Vastuuvalmistelijoilla oli teettamiensä selvitysten pohjalta hyvä käsitys arvioinnin kohteesta yleisellä tasolla ennen kuin SYKEen oltiin yhteydessä syksyllä 2011. Sääntelyvaihtoehtoja pohdittaessa arvioitsijan tehtävänä oli tuoda esiin näkemyksiä vaihtoehtoista ja niiden muotoilusta arvioinnin käytännön toteuttamisen näkökulmasta. Näin toteutetun vuorovaikutuksen pohjalta tilaaja määritteli arvioinnin kohteeksi tulevat sääntelyvaihtoehdot.

Keskeiseksi arvioitavaksi vaikutukseksi muotoutui niin sanotun jälkivalvonnan viranomaisresurssien kehitys suhteessa nykytilanteeseen, jossa ympäristövalvonnan kustannukset katetaan verovaroin. Lisäksi tarkastelussa otettiin huomioon vaikutukset yritysten ja viranomaisten toimintaan sekä ympäristöön (ks. Oikeusministeriö 2007).

Arviointia varten muodostettiin kolme vaihtoehtoa ympäristövalvonnan maksullisuuden toteuttamiselle, joista kaksi perustui osin aiemmassa maksullisuusselvityksessä (Hytönen 2009) ehdotettuihin toteuttamisvaihtoehtoihin. Arviodut vaihtoehdot olivat: 1) Valvonta katetaan edelleen verovaroin; 2) valvontasuunnitelmien mukaiset määräaikaistarkastukset ovat maksullisia; 3) määräaikaistarkastukset, akuutit valvontatilanteet ja valvontaraporttien tarkastaminen on maksullista; tai 4) maksullisuus kattaa lähes kokonaan lupavelvollisten ja rekisteröitävien toimintojen valvontakustannukset.

2.2.4

Vaikutusten tunnistaminen ja selvittäminen

Lainsäädäntöhankkeen tavoitteen ja samalla vaikutusten arvioinnin kannalta keskeiseksi tunnistettiin ensinnäkin kysymys siitä, miten valvonnan kustannuksista entistä suurempi osa saadaan kohdennettua toiminnanharjoittajille, sekä toisaalta siitä, miten näin saadut julkisen talouden lisäresurssit saadaan ohjattua viranomaisvalvontaan.

Vaikutusten selvittämiseksi luotiin käsitys eri vaihtoehtojen oletetuista vaikutusmekanismeista eli niistä tapahtumaketjuista, joiden kautta sääntelyn uskotaan johtavan tavoitteen saavuttamiseen ja mahdollisten muiden vaikutusten syntyymiseen (kuva 1). Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, missä määrin arvioitavista vaihtoehtoista seuraisi kuvassa 1 osoitettuja oletettavia vaikutusketjuja. Kaavio toimi arvioinnissa yksinkertaistettuna mallina, jota käytettiin arvioinnin jäsentämiseen ja toteuttamiseen. Muita vaikutuksia tunnistettaessa hyödynnettiin muun ohella oikeusministeriön julkaisemaa ohjetta vaikutusarvioinnista. Näin toteutettuna oletettujen vaikutusmekanismien kuvaus sisälsi niiden riskit, rajoitukset ja reunaehdot. Selvityksen edetessä vaikutusmekanismien kuvausta tarkennettiin sitä mukaa, kun uutta aineistoa ja analyysia kertyi.



Kuva 1. Ympäristövalvonnan maksullisuuden oletetut vaikutusmekanismit.

Säätelyvaihtoehtojen vertailun pohjana olevia vaikutuksia selvitettiin olemassa olevan kirjallisuuden, asiantuntijahaastattelujen ja käytettävissä olevan tilastoaineiston perusteella. Vaikutuksiin liittyviä epävarmuustekijöitä pyrittiin vähentämään yhdistämällä erilaisia tietolähteitä.

Epävarmuutta liittyi erityisesti kustannustietoihin: tarkempien kustannustietojen puuttuessa arvioinnissa ei voitu tehdä yksityiskohtaisempaa analyysia eri vaihtoehtojen todennäköisistä euromääräisistä kustannuksista. Maksujärjestelmän ylläpitoon kuten laskutukseen kuluvan työajan tarkempi selvittäminen osoittautui mahdottomaksi, koska kustannustietoja ei ollut saatavilla. Myöskään toimialakohtaisia valvontatarkastuksia koskevia tietoja ei ollut käytettävissä selvitystä varten.

Arvioinnin kannalta ensiarvoisen tärkeää oli työn tilaajalta ja ympäristönsuojelulain uudistuksen projektiryhmässä 2 mukana olleilta asiantuntijoilta saatu palaute. Loppuraportin jälkeen lainvalmistelijat täsmensivät arviointia keräämällä raporttia täydentäviä tietoja.

2.2.5

Dokumentointi ja tulosten hyödyntäminen

Erillinen vaikutusten arviointi tuotti loppuraportin, joka on julkaistu ympäristöministeriön tietoverkossa (Pelkonen-Kautto 2012). Hankkeen keskeiset tulokset on raportoitu myös hallituksen esityksessä.

Arvioinnin tulokset vaikuttivat merkittävästi hallituksen esityksen valvonnan maksullisuutta koskevan vaikutusarvioinnin sisältöön ja jonkin verran myös esityksessä ehdotettuun säätelymalliin. Paineet maksullisuuden käyttöönotolle olivat

kuitenkin jo ennen vaikutusten arviointia niin suuret, että itse perusratkaisuun – ts. lisätäänkö valvonnan maksullisuutta vai ei – arviointi ei liene vaikuttanut. Arviointi vaikuttanee jonkin verran myös ns. maksuasetuksen valmisteluun.

2.2.6

Johtopäätöksiä

Arvioinnin kannalta keskeisin hankkeessa esiin noussut asia on tilaajan ja tekijän välisen vuorovaikutuksen merkitys arviointiprosessin hallinnassa silloin, kun arviointi teetetään osin tai kokonaan ulkopuolisella asiantuntijalla. Lähtökohtana on, että tilaajan tehtävänä on päättää arvioinnin keskeinen sisältö tilauksen yhteydessä. Tässä hankkeessa suunnittelu tapahtui vuorovaikutteisesti, minkä johdosta toimeksiannon tavoitteita voitiin täsmentää vaikutusarviointiprosessin aikana. Tilaajan ja tekijän yhdessä toteuttama arvioinnin suunnittelu ennen tehtävänantoa helpotti arviointitehtävän määrittelyä ja vaikutti arvioinnin sujumiseen.

Toteutettu tilausarviointi oli oma kokonaisuutensa, erillinen hanke, joka rakentui ennen kaikkea oletettujen vaikutusmekanismien kuvaukselle (yllä kuva 1). Tämä auttoi jäsentämään arviointia ja muun muassa ohjasi tiedon hankintaa sekä dokumentointia. Vaikutusten arviointi on kuitenkin sijoitettava laajempaan ja monivuotiseen tiedon tuottamisprosessiin. Nyt teetettyä arviointia on edeltänyt tiedon hankinta ja tällöin tuotettu myös toinen raportti, kuten tämän pilottikuvauksen alussa on selostettu. Asiaa on myös selvitetty virkamiestyönä erikseen dokumentoimatta. Lainvalmistelijoiden käytössä oleva tieto ja siihen pohjautuva näkemys on näin ollen syntynyt pidemmän ajan kuluessa. Aikaisempi tiedon hankinta on vaikuttanut lainvalmisteluprosessin loppuvaiheessa tehtyyn erillisarviointiin ja lopussa ennen lakiehdotuksen viimeistelyä tehtyyn arviointiin mahdollistaen sen rajaukset.

Tiivis vuorovaikutus erillisarvioinnin tilaajan ja tekijän välillä koettiin hyödylliseksi myös itse arvioinnin aikana. Vaikka arvioinnin kokonaistavoite säilyi samana koko arvioinnin ajan, sen kuluessa tehtiin erilaisia valintoja, jotka heijastuivat arvioinnin tuottamiin tuloksiin. Se, mihin arviointikysymyksiin (vaikutukset) ja missä määrin arvioinnissa voitiin käytettävissä olevien tietolähteiden pohjalta vastata, selventyi vasta arvioinnin aikana. Tiedon tuottaminen osoittautui myös työläemmäksi kuin on suunniteltu. Kysymystä täsmentämällä – ja uusiin tietolähteisiin pohjatuen – voitiin kuitenkin tuottaa arvioinnin kannalta hyödyllistä tietoa.

Hankkeen saama resursointi osoittautui riittäväksi tehtävään nähden. Vaikka kyseistä lainvalmisteluhanketta ei voida kokonaisuudessaan pitää laajana, sen vaikutusten yksityiskohtainen selvittäminen on ollut paikoitellen haastavaa ja työintensivistä. Hankkeen onnistumiseen – ja siis resurssien optimaaliseen käyttöön – on olennaisesti vaikuttanut vuorovaikutus tilaajan ja tekijän välillä, joka on mahdollistanut resurssien uudelleen suuntaamista. Tämä lainvalmisteluhanke on tyypillinen sikäli, että sitä on ohjannut tiukat aikavaatimukset. Arviointi pyrittiin toteuttamaan mahdollisimman pian toimeksiannon antamisen jälkeen, vaikka sen toteuttamista vaikeuttivat tekijöiden muut samanaikaiset työvelvoitteet sekä työn kokonaisuutena vaatima aika. Prosessi olisi ollut onnistuneempi, jos arviointiraportti olisi voitu saada valmiiksi aikaisemmin. Luonnosraportti ja arvioinnin keskeiset havainnot olivat kuitenkin riittävän aikaisin lainvalmistelijoiden käytössä. Nämä tekijät yhdessä korostavat arviointitehtävien riittävän ennakkoinnin tärkeyttä.

Arviointitehtävän sisältö ja toteutustapa räätälöitiin sopimaan tietotarpeisiin, käytettävissä oleviin tietopohjiin ja hankkeen resursseihin. Esimerkiksi Oikeusministeriön laatima vaikutuslista (Oikeusministeriö 2007) ei tämän tehtävän määrittelyn kannalta ollut keskeinen eikä vaikutuslistalla ole ollut suurta merkitystä hankkeen toteuttamiselle.

Pohjavesien suojeluun liittyvän sääntelyn uudistaminen

Hankkeen tausta ja tarkoitus

Pohjaveden suojeluun liittyvän sääntelyn uudistaminen käynnistyi eduskunnan toimeksiannosta, kun vesilain (587/2011) uudistamisen yhteydessä huomattiin, että lakiin perustumattomilla suojelusuunnitelmissa sekä pohjavesien kartoituksilla ja luokituksella (luokat I-III) voi olla viranomaispäätöksiin ja sitä kautta kansalaisten ja toiminnanharjoittajien oikeusasemaan kohdistuvia vaikutuksia. Siksi pohjavesien suojeluun liittyvä sääntely olisi arvioitava ja tarvittaessa uudistettava. Eduskunnan toimeksiannon ensisijaisena ponttimena oli siis huoli viranomaistoiminnan lakiperusteisuuden sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeusturvan toteutumisesta. Säädöshankkeen käynnistämisen yhteydessä tunnistettiin kuitenkin myös tarve arvioida pohjavesien suojelun tasoa muun ohella EU:n pohjavesiä koskevan lainsäädännön täytäntöön panemisen näkökulmasta.

Kuvatuista lähtökohdista lainsäädäntöhankkeen tehtävänantoon kuului yhtäältä hallinnollisten käytäntöjen ja menettelyiden kehittämisen ja toisaalta pohjavesien suojelun tehostamistarpeen arviointi.

Arvioinnin organisointi ja suunnittelu

Lainsäädäntöhanketta varten perustettiin työryhmä, jossa olivat edustettuina keskeiset sääntelyn kohdetahot sekä viranomaiset. Työryhmän tehtäväksi muodostui eri sääntelyvaihtoehtojen ja niiden vaikutusten arviointi sekä ehdotuksen tekeminen sääntelyn keskeiseksi sisällöksi. Työryhmän ehdotus lähtisi lausunnolle ja varsinainen säädösvalmistelu ajoittuisi lausuntokierroksen jälkeen.

Jo alusta pitäen oli selvää, että vaikutusten arvioinnista vastaisi työryhmä osana perustehtävänantoaan. Vaikutusten arvioinnin suunnittelu eteni käytännössä siten, että vastuuvalmistelijat (työryhmän puheenjohtaja, sihteeri) ja pilottitukihenkilö keskustelivat hankkeen sisällöstä ja vaikutusten arvioinnin liittämisestä siihen elokuussa 2011 jo ennen työryhmän virallista asettamista. Tällöin todettiin, että säädösvalmistelua edeltäisi työryhmätyöskentely, jossa selvitetäisiin erilaisia sääntelyvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Työryhmän raportti lähetettäisiin lausunnoille ja HE sekä lopullinen vaikutustenarviointi valmisteltaisiin virkatyönä. Lisäksi päätettiin, että vaikutusten arviointiin perehtyvä pilottitukihenkilö osallistuu työryhmän työskentelyyn asiantuntijajäsenenä. Vaikutusten arviointi kuitenkin päätettiin toteuttaa osana normaalia työryhmätyöskentelyä, mahdollisesti järjestämällä erillisiä työpajoja vaikutusten arvioinnista. Lisäksi YM ja MMM tilasivat Itä-Suomen yliopistolta selvityksen Ruotsissa, Norjassa ja Skotlannissa käytössä olevista pohjavesien käytön sääntelykeinoista (Soininen 2012).

Syyskuussa 2011 pidettiin valmistelijoiden kesken vielä toinen kokous, jossa pohdittiin työryhmän nimeämistä, sen asettamiskirjeen muotoilua ja ensimmäisissä kokouksissa käsiteltäviä asioita. Vaikutusten arviointi kirjattiin erikseen työryhmän asettamiskirjeeseen. Vaikutusten arvioinnista ei laadittu erillistä suunnitelmaa, vaan se sisällytettiin työryhmän työsuunnitelmaan, jossa oli lähinnä päätetty kokouspäivistä ja kokouksissa käsiteltävistä asioista. Työsuunnitelma esiteltiin työryhmän ensimmäisessä kokouksessa. Tällöin sovittiin myös siitä, että vaikutusten arviointi olisi erikseen esillä ensimmäisen kerran kun keskeisimmät sääntelyvaihtoehdot on

tunnistettu molemmista sääntelyn osa-alueista (kartoitukset ja luokitukset/suojelusuunnitelmien ja suoja-alueet).

2.3.3

Arvioinnin kohteen määrittäminen

Realistisia sääntelyvaihtoehtoja arvioitiin alustavasti vastuuvalmistelijoiden kesken jo ennen työryhmätyön aloittamista. Tällöin todettiin, että keskeiset vaihtoehtoja rajoittavat tekijät olivat eduskunnan toimeksianto sekä EU-lainsäädännön vaatimusten täyttäminen. Lisäksi keskusteltiin siitä, mitä pohjavesien luokitukselle voidaan muu lainsäädäntö huomioon ottaen tehdä (pohjaveden ehdoton pilaamiskielto, luokkien määrä ja niiden todellinen merkitys) ja minkälaisia ehdotuksia suoja-alueiden suhteen voidaan ottaa esille ottaen huomioon, että oikeusministeriön valmistelun pohjalta vastikään uusitussa vesilaissa suoja-alueita koskeva sääntely oli säilytetty ennallaan, vaikka niiden käytännön merkitys suojeluinstrumenttina tiedettiin vähäiseksi. Työryhmän työskentelyä ei kuitenkaan sidottu tiettyihin sääntelyvaihtoehtoihin, vaan työ alkoi ensimmäisissä kokouksissa tässä mielessä puhtaalta pöydältä.

Arvioinnin kohteena oleva sääntely jaettiin alusta pitäen kahteen osaratkaisuuksiin: pohjavesien *kartoituksiin (rajauksiin) ja luokituksiin sekä pohjavesien suojelusuunnitelmiin*. Tästä jäsenyyksestä pidettiin johdonmukaisesti kiinni koko työryhmätyöskentelyn ajan. Vaikutusten arvioinnin kannalta tämä tarkoitti käytännössä sitä, että kartoitusta ja luokitusta koskevat sääntelyvaihtoehdot sekä niitä koskevat vaikutukset arvioitiin ja arvioinnit dokumentoitiin omana kokonaisuutenaan, samoin suojelusuunnitelmia (ja suoja-alueita) koskevat sääntelyvaihtoehdot vaikutuksineen. Osa-alueiden mahdollisia yhteisvaikutuksia ei arvioitu, eikä tällaista tarvetta otettu edes esille.

Ensimmäiset luonnostelmat sääntelyvaihtoehdoiksi esiteltiin työryhmälle 5. kokouksessa. Tätä seuraavissa kokouksissa sihteeristö esitteli kolme päävaihtoehtoa liittyen pohjavesien kartoitukseen ja luokitukseen sekä neljä päävaihtoehtoa liittyen suojelusuunnitelmiin ja suoja-alueisiin.² Sääntelyvaihtoehdoista kuvattiin perusratkaisut ja selostettiin sanallisesti niihin sisältyvää sääntelyä. Ensimmäiset pykäläehdotukset molemmista osaratkaisuista tulivat työryhmän käsiteltäväksi elokuussa 2012. Tässä vaiheessa työryhmällä oli jo pitkälle muodostunut käsitys siitä, minkä sääntelyvaihtoehtojen varaan sen ehdotus rakentuu. Kartoitusten ja luokitusten osalta valittiin niin sanottu tarkennetun sääntely malli (vaihtoehto 2) jokseenkin alkuperäisessä muodossaan. Sen sijaan suojelusuunnitelmien osalta päädyttiin ehdottamaan hybridiä, joka perustui pääosin vaihtoehdon 2 suojelusuunnitelmista säätämiseen, mutta jossa oli myös elementtejä vaihtoehdosta 3 ja vesilain mukaisesta suoja-alueenmenettelystä.

2.3.4

Vaikutusten tunnistaminen ja selvittäminen

Systemaattinen vaikutusten tunnistaminen, selvittäminen ja niiden merkittävyyden arviointi osoittautui oletettua vaikeammaksi, vaikka arviointia yritettiin eri keinoin edistää. Päävaihtoehtojen muodostamisen yhteydessä työryhmäläisille esiteltiin vaikutusten arviointiin tarkoitettu, vastuuvalmistelijoiden osittain täyttämä taulukko-työkalu, jossa oli sääntelyvaihtoehdoittain kuvattu keskeisimpiä talous-, viranomais-, yritys- ja ympäristövaikutuksia ja niiden oletettuja syntymekanismeja. Taulukon avulla työryhmäläisiä haluttiin rohkaista keskustelemaan vaikutuksista, mutta se

² *Kartoitukset ja luokitukset*: 1. Nykykäytäntö 2. Tarkennetun sääntelyn malli 3. Hallintopäätöksiin perustuva rajausta ja luokittelu. *Suojelumenetelmät*: 1. Nykykäytäntö 2. Pohjavesien suojelusuunnitelmista säätäminen 3. Suojelusuunnitelmien täytäntöönpano suoja-alueenmenettelyillä 4. Suojelusuunnitelmista luopuminen.

tuotti vain vähän palautetta – ilmeisesti taulukko koettiin liian työlääksi. Työryhmän jäsen kuvailikin taulukon täyttämistä ”raskaaksi mutta palkitsevaksi.”

Osin taulukoiden heikosta menestyksestä johtuen vastuuvalmistelijat päättivät järjestää työryhmässä kaksi erillistä vaikutusten arvioinnin työpajaa, joissa pohjana olivat edelleen yleisellä tasolla kuvatut vaihtoehdot molemmista sääntelyn osa-ratkaisuista (kartoitukset ja luokitukset/suojelusuunnitelmat ja suoja-alueet). Työpajojen perusteella vaikutustieto täsmentyi joiltain osin ja tämän pohjalta voitiin vertailla paremmin eri vaihtoehtojen viranomais- ja yritysvaikutuksia. Työpajojen tuloksia hyödynnettiin sääntelyvaihtoehtojen edelleen kehittämisessä ja päävaihtoehtojen valinnassa.

Normaalin työryhmätyöskentelyn lisäksi kuultiin asiantuntijoita. Asiantuntija-kuulemiset eivät juuri auttaneet tunnistamaan kokonaan uusia vaikutuksia, mutta ne auttoivat jo tunnistettujen vaikutusten merkittävyyden arvioinnissa. Työryhmän loppuraportin luonnoksen eri versiot vaikutusten arviointineen olivat etenkin syksyllä 2012 työryhmäläisten kommentoitavana useaan kertaan, mutta vaikutusosioon ei juuri tullut enää lisäkommentteja. Työryhmän ehdotuksen ollessa lausunnolla vastuuvalmistelijat käynnistivät vielä erillisen selvityksen siitä, kuinka useita toimintoja sijaitsee pohjavesialueilla.

Sääntelyn keskeiseksi ongelmaksi oli jo eduskunnan toimeksiannossa tunnistettu viranomaispäättöksenteon avoimuuden ja oikeusturvan puutteellinen toteutuminen. Tätä käytettiin ohjenuorana eri vaihtoehtojen yritysvaikutusten ja perusoikeusvaikutusten tunnistamisessa. Työryhmätyön aikana jouduttiin toteamaan, että esimerkiksi eri tahojen osallistumisoikeuksien ja oikeusvarmuuden turvaaminen on usein ristiriidassa hallinnon keventämisen tavoitteen (hallinnollisten kustannusten vähentämisen) kanssa. Sääntelystä aiheutuvien hallintokustannusten lisäksi keskeisenä yritysvaikutuksena nousi esiin viranomaistoiminnan ennustettavuus, joka vaikuttaa yritysten toimintaympäristöön ja muun investointien suunnitteluun. Näitä vaikutuksia koskevat arviot vaikuttivatkin keskeisesti sääntelyvaihtoehtojen valintaan ja täsmentymiseen molemmissa osaratkaisuihin.

Sen sijaan sääntelyvaihtoehtojen vaikutukset yhtäältä pohjavesien suojelutasoon ja toisaalta yritysten toimintamahdollisuuksiin pohjavesialueilla osoittautuivat vaikeasti arvioitaviksi. Suojelun tehostamisen näkökulmasta työryhmäkeskusteluissa todettiin, että pohjaveden suojelun heikentäminen nykytasosta olisi ongelmallista. Tarvetta olisi pikemminkin toiseen suuntaan, koska EU-sääntelyssä pohjavesien suojelulla on myös ekosysteemien suojeluun liittyvä ulottuvuus³, kun taas Suomessa suojelun perusteena on ollut lähes yksinomaan vedenhankinnan turvaaminen. Toisaalta yritystoiminnan turvaamisen näkökulmasta valiteltiin ”nollariskilinjan” suhteettomuutta ja haluttiin lainsäädäntöuudistuksella viedä viranomaiskäytäntöjä nykyistä sallivampaan suuntaan niissä tapauksissa, joissa ”todellista riskiä” pilaantumiselle ei ole. Konkreettisia sääntelyvaihtoehtoja näiden tavoitteiden välisen ristiriidan purkamiseen ei tullut esille, vaan keskustelut jäivät yleisen riskinhallintapuheen tasolle.

2.3.5

Dokumentointi ja tulosten hyödyntäminen

Sääntelyvaihtoehtojen muotoutuminen ja niiden vaikutusten arviointi on dokumentoitu työryhmän raporttiin. Siinä kuvataan erillisissä luvuissa molemmilla sääntelyn osa-alueilla tarkastellut päävaihtoehdot vaikutuksineen. Lisäksi työryhmän ehdotuksia käsittelevässä luvussa 11 vertaillaan kokoavasti esillä olleita vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia ja perustellaan tältä pohjalta työryhmän ehdotuksia. Vaikutusten arviointi ja sen dokumentointi täydentyy vielä hallituksen esityksessä, joka laaditaan

3 Vesipuitediirektiivi 200/64/EY edellyttää pohjavesistä riippuvaisten maa- ja pintavesiekosysteemien suojelua.

kun työryhmän ehdotuksesta on saatu lausunnot. Vaikutusten arvioinnin tuloksia hyödynnettiin aluksi sääntelyvaihtoehtojen karsimisessa ja myöhemmin myös ehdotukseen sisällytettyjen vaihtoehtojen tarkentamisessa.

2.3.6

Johtopäätöksiä

Vaikutusten arviointi kytkettiin alusta alkaen suunnitelmallisesti ja tiiviisti säännösten valmisteluun. Tämä edesauttoi arviointitiedon tuottamista ja hyödyntämistä työryhmytyössä. Sääntelyvaihtoehtoja muodostettiin työryhmytyön alkuvaiheessa ja vaikutusten arviointi vaikutti sääntelyvaihtoehtojen kehittämiseen ja jatkojalostamiseen. Vaikutusten arvioinnin näkökulma jäseni työryhmytyön raportin kirjoittamista alusta alkaen ja se mahdollisti myös sen, että keskustelu sääntelyvaihtoehtoista ja jopa yksittäisistä säännöksistä ei jäänyt periaatteelliselle tasolle, vaan erilaisiin väitteisiin voitiin heti pureutua analyttisemmällä otteella. Näin vaikutusten arviointi tavallaan jäntevöitti koko työryhmytyöskentelyä.

Työryhmytyöskentelyyn sisällytetyt erityiset vaikutusarvioinnin keinot (taulukokotyökalu, työpajat) auttoivat osaltaan pitämään arvioinnin näkökulmaa pinnalla. Etenkin kaksi erillistä vaikutusten arviointiin keskittynyttä työpajaa tarkensivat vaikutustietoa etenkin eri vaihtoehtojen aiheuttaman hallinnollisten kustannusten ja yritysten toimintaympäristön osalta.

Ykisi keskeinen huomio liittyy arvioinnin kohteen erityislaatuun. Pohjavesien suojeluun liittyvän sääntelyn uudistamisessa on kyse kodifiointihankkeesta, jossa kirjataan pitkälle vakiintuneita oikeudellis-hallinnollisia käytäntöjä lainsäädäntöön. Pohjavesialueita on kartoitettu 1970-luvulta lähtien, suojelusuunnitelmia on tehty 1990-luvulta lähtien ja molempia on käytetty tausta-aineistona oikeusvaikutteisessa päätöksenteossa. Osoittautui vaikeaksi arvioida, mihin suuntaan oikeus- ja hallintokäytäntö kehittyi uusien säännösten johdosta ja mitä rajoituksia esimerkiksi pohjavesiin mahdollisesti vaikuttaville toiminnolle aiheutuu verrattuna nykytilaan. Kysymys oikeusjärjestyksen sisällöstä ja sen muuttumisesta uuden säädöksen seurauksena on tietenkin aina jossain määrin avoin ja riippuvainen etenkin lainsoveltajien reagoinnista uudistukseen. Pohjavesityöryhmytyön valmisteleman kaltaisessa kodifiointihankkeessa ennalta arviointi näyttäisi kuitenkin oleva erityisen vaikeaa.

Pohjavesityöryhmytyssä keskusteltiin lainsäädännön muutosten lisäksi myös siitä, missä määrin olemassa olevia käytäntöjä voitaisiin kehittää ilman lainsäädäntöön tehtäviä muutoksia (ja missä määrin ne kehittyisivät joka tapauksessa omalla painollaan). Lainsäädännön vaikutusten arvioinnissa onkin usein vaikea erottaa sitä, mitkä vaikutukset ovat seurausta ehdotetuista säädösmuutoksista ja mitkä vaikutukset voisivat toteutua myös ilman säädösmuutoksia panostamalla lainsoveltamiskäytäntöjen kehittämiseen. Ovatko esimerkiksi epäyhtenäiseksi väitetyt laintulkinnat pohjavesialueilla sallitusta toiminnasta seurausta lainsäädännön puutteista, toimeenpanon ongelmista vai yksinkertaisesti pohjavesiriskien tapauskohtaisesta erilaisuudesta?

Korjausrakentamisen energiatehokkuusvaatimukset

2.4.1

Hankkeen tausta ja tarkoitus

Lainsäädäntöhankkeen tavoitteena oli uudelleen laaditun rakennusten energiatehokkuusdirektiivin (EPBD, 2010/31/EU) toimeenpano korjausrakentamisessa määräaikaan 9.7.2012 mennessä. Euroopan unionin ilmasto- ja energiapolitiikan keskeisiä sitoumuksia ovat kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen 20 prosentilla, uusiutuvien energialähteiden osuuden nostaminen 20 prosenttiin energian loppukulutuksesta sekä ohjeellisena energiatehokkuuden parantaminen 20 prosentilla vuoteen 2020 mennessä. Säädöshanke tähtää tämän EU:n asettaman tavoitteen tukemiseen ja toisaalta EU-tavoitteen kanssa linjassa olevan kansallisen tavoitteen täyttämiseen pidemmällä aikavälillä.

Keskeiset energiatehokkuuden säädosohjauksen välineet ovat maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) ja sen nojalla annettavat alemmanasteiset säädökset. MRL:n mukaisesti rakentamismääräyskokoelman määräykset koskevat nykyisin uuden rakennuksen rakentamista. Korjausrakentamisen sääntely on Suomessa ollut hankekohtaiseen viranomaisen harkintaan perustuvaa ja nyt valmisteltavat vaatimukset ovat merkittävä parannus korjausrakentamisen ohjauksessa. Tällä hetkellä rakennuksen korjaus- ja muutostyössä määräyksiä sovelletaan vain siltä osin kuin toimenpiteen laatu ja laajuus sekä rakennuksen tai sen osan mahdollisesti muutettava käyttötapa edellyttävät. Harkinnan tekee rakennusvalvontaviranomainen luvan hakemisen yhteydessä.

Lainsäädäntöhankkeessa valmisteltiin samaan aikaan muutosta maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä sen nojalla annettavaa asetusta. Lisäksi tarkasteltiin rakentamismääräyskokoelmaan tarvittavia muutoksia. Tässä raportissa tarkastellaan korjausrakentamisen energiatehokkuutta koskevaa sääntelyä kokonaisuutena.

2.4.2

Organisointi ja suunnittelu

Lainsäädäntöhankkeen valmistelu aloitettiin vuoden 2010 loppupuolella. Ympäristöministeriö asetti 14.4.2011 rakennusten energiatehokkuusdirektiivin EPBD (2010/31 IEU) kansallista toimeenpanoa seuraavan työryhmän, jonka toimikausi oli 15.5.2011–15.10.2012. Työryhmän tehtävänä oli seurata ja edistää direktiivin mahdollisimman avointa kansallista toimeenpanoa sekä varmistaa tiedonvaihto alan toimijoiden ja viranomaisten välillä. Ministeriössä oli omat ryhmänsä uudisrakentamista koskevien säännösten valmistelua ja korjausrakentamista koskevien säännösten valmistelemissä. Korjausrakentamisen osalta vastuu MRL:ään tulevien muutosten valmistelusta oli yhdessä ryhmässä ja vastuu asetuksen valmistelusta toisessa ryhmässä. Myöhemmin vastuu molempien valmistelusta keskitettiin tiukan aikataulun vuoksi samaan ryhmään. Vaikutusten arviointia toteuttivat säädöshankkeessa molemmat valmistelevat ryhmät, mutta sitä ei suunniteltu tai organisoitu kokonaisuutena, minkä vuoksi valmistelevien välinen viestintä oli vaikutusten arvioinnin kannalta puutteellista. Erillinen vaikutusten arviointiin keskittynyt pilottihanke näyttäisi säädösvalmistelijoiden näkökulmasta sekavoittaneen tilannetta entisestään.

Arvioinnin kohteen määrittäminen

EPBD velvoittaa asettamaan energiatehokkuusvaatimukset rakennuksille ja rakennusten teknisille järjestelmille, joita on noudatettava myös olemassa olevien rakennusten korjauksissa tai jälkiasennuksissa. Vaatimukset koskevat yhtäältä laajoja korjauksia sekä teknisiä järjestelmiä. Direktiivin artikla 7 velvoittaa vahvistamaan energiatehokkuutta koskevat vaatimukset myös sellaisille korjauksille, joilla on merkittävä vaikutus rakennuksen energiatehokkuuteen. Artiklat 7 ja 8 velvoittavat soveltamaan energiatehokkuus- ja järjestelmävaatimuksia, kun se on teknisesti, taloudellisesti ja toiminnallisesti mahdollista.

Arvioinnin kohteeksi määrittyi keskeisiltä osin asetusluonnokseen kirjattu sääntelymalli, jossa rakentaja voi valita kolmen erilaisen toteutustavan väliltä. Ensimmäinen vaihtoehto noudattaa minimivaatimustasoa rakennusosakohtaisesti, jolloin ei ole tarvetta teettää erillisiä laskelmia koko rakennuksen energiatehokkuudesta. Toinen vaihtoehto on noudattaa rakennuksen energiankulutukselle asetettua vaatimusta, jolloin on mahdollista kompensoida energiatehokkuutta eri rakennusosien kesken. Kyseinen vaihtoehto mahdollistaa erilaisia suunnitteluratkaisuja. Kolmannessa vaihtoehdossa lasketaan rakennukselle ominainen kokonais-energiankulutus (E-luku). Suunnitteluratkaisut ovat vapaasti valittavissa ja vaihtoehto ottaa huomioon muun muassa omavaraisenergian ja ostoenergian eri energiamuodot.

Valitulla sääntelymallilla haluttiin helpottaa korjausten suunnittelua ja toteutusta tekevien osapuolien sekä rakennusten omistajien päätöksentekoa, koska mitään relevanttia rakennuksen ominaisuutta parantavaa vaihtoehtoa ei suljettu pois. Vaihtoehdon valinta jätettiin näin rakennuksen omistajan tehtäväksi. Teknisten järjestelmien uudistamiselle, uusimiselle ja uusien järjestelmien asentamiselle on omat vaatimuksensa riippumatta siitä, mikä vaihtoehto edellä mainituista kolmesta valitaan muihin korjauksiin. Uusien vaatimusten soveltaminen rajattiin ainoastaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin luvanvaraisiin korjaushankkeisiin. Päätöksellä haluttiin tuoda selkeyttä säädöksen soveltamisalaan.

Vaikutusten tunnistaminen ja selvittäminen

Alustavasti säädöshankkeella arvioitiin olevan vaikutuksia ympäristöön, korjausrakentamista toteuttaviin yrityksiin, kotitalouksiin sekä rakennusvalvonnan viranomaisiin. Vaikutuksia ryhdyttiin selvittämään säädösvalmistelun käynnistyttyä. Ensiksi arvioitiin hankkeen vaikutuksia päätavoitteen kannalta eli vaikutuksia energiankulutukseen ja hiilidioksidipäästöihin. Arviointi tapahtui nykyisen korjaustahdin pohjalta tarkastelemalla, kuinka paljon energiaa säästetään, mikäli muutenkin tehtävien korjausten yhteydessä tehdään rakennusten energiakulutusta vähentäviä toimia sellaisissa hankkeissa, joissa se on mahdollista ja kustannuksiltaan järkevää. Lisäksi merkittäviä arvioitavia asioita olivat sääntelyn hyväksyttävyyden ja tekninen toteutettavuus.

Arvioinnin tueksi laadittiin Suunnitelma vaikutusten arvioimiseksi (luonnos 27.9.2011), jossa tarkasteltiin arvioinnin tavoitteita ja organisointia, aineistoja, aikatauluja, sidosryhmätyöskentelyä sekä hahmoteltiin vaihtoehtoja. Lisäksi suunnitelmassa tunnistettiin vaikutuksia oikeusministeriön säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeiden (OM 2007) mukaisesti.

Säädösvalmistelussa tarvittua tietoa sekä vaikutustietoa tuotettiin valmistelun ohessa teettämällä useita selvityksiä sekä sidosryhmätyöskentelyn avulla. Valmistelua tukenneet selvitykset käsittelivät esimerkiksi ehdotetun sääntelyn teknisiä vaatimustarpeita, sen vaikutuksia hiilidioksidipäästöihin eri skenaarioissa sekä muita prosessissa tunnistettuja vaikutuksia. Selvityksiä tilattiin muun muassa Rakennustarkas-

tusyhdistyksestä, Valtion Teknillisestä tutkimuskeskuksesta sekä Oikeuspoliittiselta tutkimuslaitokselta. Lisäksi erityisesti ympäristövaikutuksista sekä vaikutuksista rakennuskantaan saatiin tietoa Tampereen Teknillisen yliopiston ja VTT:n toteuttamista korjausrakentamisen energiatehokkuustoimenpiteiden tutkimushankkeista (EPAT, KORMA ja FRAME –hankkeet).

Sidosryhmätapaamisia järjestettiin keväästä 2011 lähtien ja kokonaisuuden keskeisiä teemoja käsiteltiin aktiivisesti myös mediassa. Sidosryhmätyöskentely kattoi vuoden 2011 lopulla järjestetyt etenkin teknisiä ratkaisuja käsitelleet keskustelutilaisuudet rakennuttajien, teknisten järjestelmien urakoitsijoiden, laitetoimittajien, sähköalan edunvalvontajärjestön, alan yritysten ja ympäristöministeriön edustajille. Kiinteistöliitolle, Rakennuttajaliitolle (Rakli), Omakotiliitolle ja Helsingin Asuntotuotantotoimistolle (ATT) järjestetyissä keskustelutilaisuuksissa kartoitettiin puolestaan näkemyksiä säädösluonnosten vaikutuksista rakennuskantaan. Vuoden 2012 alussa järjestettiin laaja sidosryhmätyöpaja rakentamisen, kiinteistönhuollon, isännöinnin, hallinnon, tutkijoiden sekä asukkaiden edustajille, jossa käsiteltiin myös keskeisiä haitallisia vaikutuksia ja ratkaisuja niiden lieventämiseksi.

Vaikutusten arviointi tuotti valmistelun yhteydessä tietoa etenkin siitä, että rakennusten energiansäästötoimenpiteet ovat sidoksissa muuhun, rakennuksen elinkaareen liittyvään, suunnitelmalliseen korjaustoimintaan. Rakennustekniset energiansäästötoimenpiteet todettiin kannattavaksi toteuttaa pääsääntöisesti silloin, kun rakennuksessa on muuta korjaustarvetta. Rakennustekniikkaan liittyvät tutkimukset ja sidosryhmätyö toivat tietoa siitä, kuinka rakennusten energiatehokkuutta voidaan parantaa lisäämättä haitallisia vaikutuksia rakennuksille. Ehdotetun sääntelyn katsottiin myös parantavan kiinteistönpidon pitkäjänteisyyttä ja suunnitelmallisuutta.

Sääntelymallin, joka sallii rakentajalle vaihtoehtoisia tapoja parantaa energiatehokkuutta, arvioitiin parantavan rakennusten omistajien oikeusturvaa aiempaan pelkkään viranomaisharkintaan perustuvaan menettelyyn verrattuna. Lisäksi arvioitiin, että kotitalouksille korjausvaiheessa aiheutuneet marginaalikustannukset olisivat keskimäärin pieniä ja niiden takaisinmaksuaika jäisi lyhyeksi. Lisäksi asumisen energiakustannusten arvioitiin vähenevän. Sääntelyn arvioitiin muokkaavan kiinteistöliiketoiminnan kilpailukenttää monipuolisemmaksi ja johtavan 6-7 prosentin säästöön toimitilojen käyttökustannuksissa. Lisäksi arvioitiin, että rakennusten energiatehokkuuteen vaikuttavien toimenpiteiden tulo luvanvaraisiksi lisää kuntien rakennusvalvontaviranomaisten työtä.

2.4.5

Dokumentointi ja tulosten hyödyntäminen

Valmisteluprosessissa tuotettiin paljon vaikutustietoa, jonka dokumentointitavat vaihtelivat. Osa teetetyistä erilliselivityksistä, joissa arvioitiin vaikutuksia, laadittiin ministeriön käyttöön ja osa oli puolestaan ministeriön ulkopuolisissa hankkeissa tuotettua tietoa, joiden raportit ovat saatavilla hankkeita toteuttaneiden organisaatioiden julkaisukanavista. Sidosryhmätalaisuuksissa esille tulleet näkökulmat vaikutuksista dokumentoitiin muistioihin.

Vaikutustietoa hyödynnettiin säädösvalmistelulle tyypilliseen tapaan pitkän matkaa ja usein erikseen dokumentoimatta, jolloin arvioinnin vaiheita (vaihtoehtojen muodostaminen, vaikutusten tunnistaminen, vaikutusten selvittäminen, vaihtoehtojen vertailu) ei voida erottaa toisistaan. Vaikutustietoa hyödynnettiin jatkuvasti säädösvalmistelussa ja sitä koottiin hallituksen esitykseen laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 81/2012). Hallituksen esityksessä käsitellään esityksen vaikutuksia kotitalouksien asemaan, yritys-, julkis-, ja kansantaloudellisia vaikutuksia, vaikutuksia viranomaisten toimintaan sekä ympäristövaikutuksia. Tärkeimmäksi katsotut selvitykset on lueteltu hallituksen esityksessä. Luonnos hal-

lituksen esitykseksi laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta sekä luonnos ympäristöministeriön asetukseksi rakennuksen energiatehokkuuden parantamisesta korjaus- ja muutostöissä olivat lausuntokierroksella 4.6.–9.7.2012. Vaikutusten arviointia ei koottu yhdeksi raportiksi valmistelun loppuvaiheessa.

2.4.6

Johtopäätöksiä

Säädöshankkeessa tuotettiin runsaasti ja kattavasti vaikutustietoa teettämällä selvityksiä, järjestämällä vaikutusten arviointiin suunnattuja tilaisuuksia ja sidosryhmien kuulemista. Näiden avulla saatua vaikutustietoa on myös hyödynnetty säädösvalmistelulle perinteiseen tapaan prosessin edetessä.

Puutteellinen organisointi johti siihen, että vaikutuksista tuotettu tieto ei kulkenut sujuvasti hankkeen eri valmistelijoiden välillä ja valmistelijat tuottivat vaikutustietoa erikseen tuntematta toistensa tuottamaa tietoa. Tuotettua vaikutustietoa ei myöskään tästä johtuen ole dokumentoitu järjestelmällisesti ja läpinäkyvästi. Lopputulos on, että ulkopuolisen on vaikea todentaa missä vaiheissa ja miten tuotettu vaikutustieto on otettu huomioon säädösvalmistelun edetessä. On myös todennäköistä, että selkeämmällä organisoinnilla valmistelun resurssit ja tuotettu vaikutustieto olisi tullut paremmin jäsennetyksi ja kokonaisuutena tehokkaammin hyödynnetyksi.

KIRJALLISUUS

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. 2012. Valvonnan kehittämistyöryhmän (VALSU) loppuraportti 14.12.2012.

Heiskanen E. & Saastamoinen M. 2011. Kulutukseen kohdistuvien ohjauskeinojen hyväksyttävyyys. KTK:n Työseloste ja esitelmää 134/2011.

Heiskanen E, Perrels A, Nissinen A, Berghäll E, Liesimaa V & Mattinen M. 2012. Ohjauskeinoja asumisen, henkilöliikenteen ja ruoan ilmastovaikutusten hillintään – Yksityiskohtaiset ohjauskeinokuvaukset. Helsinki: Suomen ympäristökeskus. Suomen ympäristökeskuksen raportteja – sarja SYKEra 8/2012.

Hildén, M. 2009. Time horizons in evaluating environmental policies. In Binbaum M. and P. Mickwitz (eds.) Environmental Program and Policy Evaluation: Key Methodological Challenges. New directions for Evaluation 122, Summer 2009. pp. 9-18.

Hytönen, H. 2009. Selvitys ympäristölupien valvonnan maksullisuudesta. Ympäristöministeriön raportteja 24/2009.

Lyytimäki, J. 2011. Kestävään kehitykseen liittyvien vaikutusten ennako-arviointi politiikansuunnittelussa ja päätöksenteossa. Ympäristöministeriön raportteja 24/2011, Ympäristöministeriö. <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=393826&lan=fi>

Mäenpää, I. 2011. Kotitalouksien hiilijalanjäljen skenaario vuoteen 2020. Lähde: www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=400156&lan=fi&clan=fi.

Oikeusministeriö 2007. Säädos ehdotusten vaikutusten arviointi ohjeet. Oikeusministeriön julkaisut 2007:6.

Pelkonen, R, Kautto P. 2012. Ympäristövalvonnan maksullisuuden vaikuttavuus-arviointi. Ympäristöministeriön raportteja 20/2012.

Soininen, N. 2012. Selvitys pohjavesien suojelun ja käytön sääntelykeinoista Ruotsissa, Norjassa ja Skotlannissa. Raportti MMM:lle 29.2.2012.

Tala, J. 2012. Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehdot. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja 115.

Nissinen A, Heiskanen E, Perrels A, Berghäll E, Liesimaa V & Mattinen M. 2012. Ohjauskeinoyhdistelmät asumisen, henkilöliikenteen ja ruoan ilmastovaikutusten hillintään – KUILU-hankkeen loppuraportti. Helsinki: Suomen ympäristökeskus. Suomen ympäristö SY 11/2012.

Ympäristöministeriö. 2005. Vähemmästä enemmän ja paremmin. Kestävän kulutuksen ja tuotannon toimikunnan (KULTU) ehdotus kansalliseksi ohjelmaksi. <http://www.ymparisto.fi/kultu-toimikunta>

Ympäristöministeriö. 2009. Ympäristöministeriön ja alueellisten ympäristökeskusten tulossopimukset tulostavoitteista vuodelle 2009. Ympäristöministeriön raportteja 4/2009.

Ympäristöministeriö. 2011. Vaikutusten arviointi säädosvalmistelussa – tukimateriaali. (Tallskog, L.)

Ympäristöministeriö. 2012. Vähemmästä viisaammin. Kestävän kulutuksen ja tuotannon ohjelman uudistus. <http://www.ymparisto.fi/kultu-toimikunta>

Liite I.

Ennakkoarviointimatriisin kehittäminen KULTU-ohjelman arvioinnissa

Ennakkoarviointimatriisin kehittäminen aloitettiin Suomen ympäristökeskuksessa (SYKE) muokkaamalla Kestävän kehityksen arviointimatriisia (Lyytimäki 2011) KULTU-ohjelman tavoitteisiin sopivammaksi. Jari Lyytimäki, Petrus Kautto ja Nina Nygrén testasivat muokatun matriisin toimivuutta useilla KULTU-ohjelman valmistelussa esiintyneillä toimenpide-ehdotuksilla. Matriisin testaamisessa kertyneiden kokemusten perusteella sitä jalostettiin selkeämmäksi, yksinkertaisemmaksi ja toimivammaksi KULTU-ohjelman toimenpide-ehdotusten ennakkoarviointiin. Matriisin yhteyteen liitettävästä ohjeistuksesta pyrittiin tekemään mahdollisimman lyhyt ja selkeä, jotta arviointi onnistuisi sujuvasti myös ensikertalaiselta ilman syvällistä perehtymistä.

Ennakkoarviointimatriisi esiteltiin Ympäristöministeriössä KULTU-työryhmän sihteeristölle 17.1.2012. Sihteeristö kokeili matriisin käyttöä pienryhmissä esimerkkitoimenpiteellä "Kotitalousvähennys suunnataan energiaremontteihin". Osallistujat täyttivät ennakkoarviointimatriisin koskien esimerkkitoimenpidettä ensin itsekseen ja kokosivat sitten ryhmissä arvoinnit yhteen matriisiin. Yhteenvedetyt arvoinnit lähetettiin vielä tilaisuuden jälkeen osallistujille kommentoitavaksi.

Ennakkoarviointimatriisin täyttäminen herätti kysymyksiä, keskustelua ja joitakin parannusehdotuksia. Esimerkkitoimenpidettä pohdittiin paljon ja todettiin, että sen tulisi olla mahdollisimman tarkkaan määritelty, jotta vaikutuksia voi arvioida. Arviointien koostaminen ryhmissä tuotti runsaasti keskustelua toimenpiteen vaikutuksista ja yhteisiä päätelmiä oli ajoittain vaikea saavuttaa. Osallistujat tarvitsivat myös melko paljon ohjausta arviointityöhön. Kokeilun ja saadun palautteen perusteella matriisia täsmennettiin, selkeytettiin ja numeroarviointeja yksinkertaistettiin.

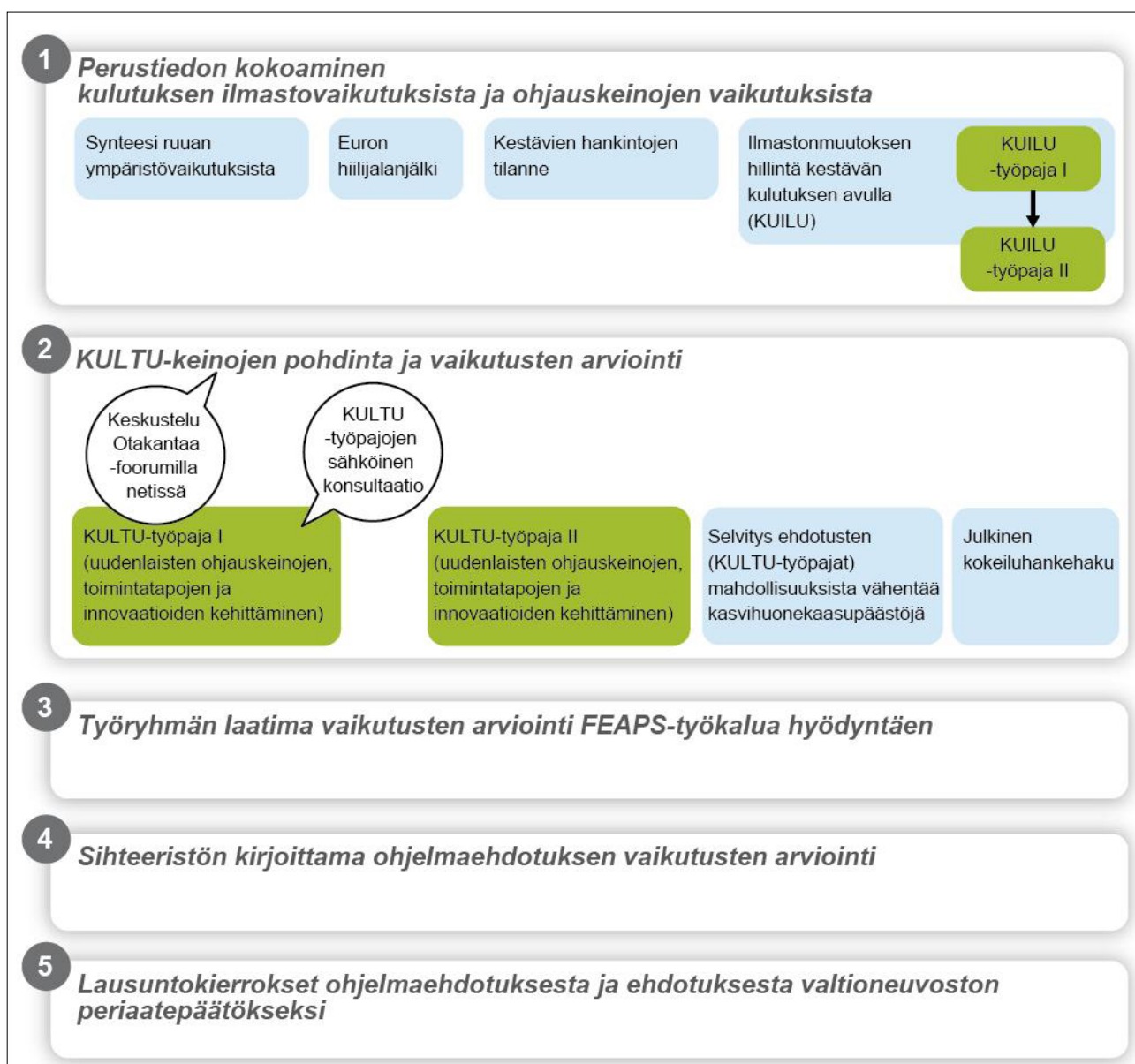
Sihteeristön kokeilun perusteella eteenpäin kehitelty ennakkoarviointimatriisi esiteltiin KULTU-ohjelman koko työryhmälle 7.2.2012. Matriisiin saatiin jälleen kommentteja, joiden perusteella arviointitekijöitä muutettiin hiukan. Työryhmälle annettiin kotitehtäväksi arviointimatriisi-lomakkeiden täyttäminen 17 KULTU-työssä ehdotetun asumiseen, liikkumiseen ja ruokaan liittyvän toimenpiteen osalta. Tehtävä lähetettiin sähköpostitse 20 henkilölle ja vastauksia saatiin 9 kpl. Useat vastaajat kertoivat arvoinnin olleen työlästä ja aikaa vievää, vaikkakin lomaketta pidettiin hyvin muotoiltuna. Palautetut arvoinnit koottiin yhteen ja jokaisesta toimenpiteestä täytettiin yksi arviointimatriisi vastausten perusteella. Numeroarvoiksi ja sivuvaikutusten väri-arvioinneiksi valikoitiin vastausten moodi-arvot, painottaen tasatilanteessa mahdollisimman täydellisesti täytettyjä vastauslomakkeita. Keskeisimmäksi halutuksi vaikutukseksi valikoitiin vaikutus, jota ehdotettiin useimmin. Sivuvaikutuksiin ja epävarmuuksiin puolestaan listattiin kaikki mainitut vaikutukset. Vastaajat olivat kirjanneet taulukoihin myös muita kommentteja kuin vaikutusten arviointia. Ne kommentit, jotka voitiin tulkita sivuvaikutuksiksi, siirrettiin sivuvaikutukset-sarakkeeseen, muut kommentit jätettiin huomiotta.

Yhteen vedetyt arvoinnit lähetettiin työryhmälle etukäteen katsottavaksi ja niistä valikoitiin 12 merkitykseltään suurinta tai eniten mielipiteiden kirjoa herättänyttä toimenpidettä työstettäväksi eteenpäin vaikutustenarviointi-työpajassa 29.2.2012. Työpajassa työryhmän jäsenet tarkastelivat teemaryhmissä eri osa-alueisiin (asuminen, liikkuminen, ruoka) liittyviä vaikutustenarviointien yhteenvetoja. Osallistujat saivat etukäteen valita minkä osa-alueen toimenpiteitä haluavat tarkastella. Ryhmät käsittelivät kunkin toimenpide-ehdotuksen ennakkoarviointien yhteenvetoa noin 20 minuutin ajan ja tekivät siihen haluamiaan muutoksia fasilitaattorin avustuksella. Ryhmät keskustelivat myös toimenpide-ehdotuksista ja niiden muotoiluista ja tekivät niihin muutoksia. Lopuksi ryhmien fasilitaattorit esittelivät mitä muutoksia

ryhmät olivat tehneet ja kaikilla osallistujilla oli mahdollisuus kommentoida kaikkia toimenpide-ehdotusten arviointeja.

Osallistujat kokivat ennakkoon täytettyjen ja yhteen vedettyjen arviointimatriisien jalostamisen huomattavasti helpommaksi ja hedelmällisemmäksi kuin kotitehtävänä tehdyn arvioinnin. Vaikuttaakin siltä, että ryhmäkeskustelut arvioinneista ovat olennainen osa arviointiprosessia ja tuottavat paljon pidemmälle punnittuja arviointeja kuin yksin tehtävä arviointi. Myös toimenpide-ehdotusten täsmentyminen ryhmätöiden aikana osoittaa ryhmätyöskentelyn tärkeyden arviointiprosessissa.

Ennakkoarviointeihin työpajassa tehtyt muutokset koostettiin arviointimatriiseihin ja lähetettiin kaikille työryhmän jäsenille. Työryhmän jäsenet saivat vielä esittää niihin kommentteja halutessaan.



Liite 2










Esimerkki ennakkoarviointimatriisin käytöstä KULTU-ohjelman arvioinnissa: Korjataan nykyisiä työmatkaliikenteeseen liittyviä verokäytäntöjä siten, että ne entistä paremmin ohjaisivat kestävien liikennemuotojen käyttöön (mm. km-korvaukset, työsuhteautot, pysäköintietu, työsuhdematkailu, työmatkojen verovähennysoikeus).

FEAPS-hankkeessa kehitetty ennakkoarviointimatriisi sopii erilaisten toimenpiteiden todennäköisten ja potentiaalisten vaikutusten hahmottamistyöhön ja keskustelun pohjaksi. Matriisiin koottuna toimenpiteen vaikutukset tulevat selkeästi esiin ja siten toimenpiteitä ja niiden moninaisia vaikutuksia on mahdollista tarkastella ja vertailla.

Arviointimatriisi ei kuitenkaan sisällä indikaattoreita, joiden perusteella tavoitteiden toteutumista voisi mitata. Näin matriisin tuottama tieto ei ole vakioitua, vaan perustuu hyvin pitkälle kulloisenkin arvioitsijan painotuksiin. Tämän vuoksi arviointi on sitä hyödyllisempi mitä useampi henkilö on osallistunut arviointiin ja mitä enemmän arviointia on keskustelutettu. Arviointimatriisi ei sovellu hyvin systemaattiseen ja seikkaperäiseen tietyn toimenpiteen vaikutusten seurantaan, vaan lähinnä valmisteluvaiheen prosessityökaluksi, suhteellisen kevyeen vaikutusten hahmottamiseen, vertailuun ja keskustelun herättäjäksi.

Arviointimatriisi on kehitetty KULTU-ohjelman valmistelua varten, mutta se on tarvittaessa muunneltavissa sopimaan myös muuhunkin arviointiin. Riveillä kuvattuja kestävyuden eri ulottuvuuksia on mahdollista muokata palvelemaan kulloisenkin arviointiprosessin tavoitteita. Myös sarakkeiden arviointitekijöitä voidaan muokata tarpeen mukaan. Riippuen kunkin arvioinnin toteuttamisen ajankohdasta, osallistujien tiedontasosta ja arvioinnin tavoitteista, voidaan matriisia esimerkiksi yksinkertaistaa poistamalla numero- ja liikennevaloarvioinnit, tai selkeyttää matriisia erottelemalla myönteiset ja kielteiset sivuvaikutukset omiin sarakkeisiinsa. Sivuvaikutusten arviointi liikennevaloin voidaan tehdä myös jokaisen sivuvaikutuksen osalta erikseen, mikäli se koetaan tarpeelliseksi.

Matriisin täyttäminen onnistuu parhaiten, kun arvioitava toimenpide on riittävän tarkasti määriteltä. Jos arvioitava toimenpide on vielä epäselvä tai rajaamaton, voi arviointiprosessi toimia myös toimenpiteen selkeyttämisen apuna, mutta tällöin itse vaikutusten arviointi vaikeaa. Arvioinnin helpottamiseksi voi olla tarpeen täyttää taulukkoon valmiiksi suunnitellun toimenpiteen keskeisimmät halutut vaikutukset. Arvioinnin onnistumista voi myös edesauttaa tarpeellisten tausta-aineistojen ja numeerisen tiedon saattaminen arvioitsijoiden käyttöön arvioinnin yhteydessä.

Arvioinnin ulottuvuus	Keskeisin haluttu vaikutus kestävän kulutuksen eri ulottu- vuuksissa	Välitön merkitys pieni suuri 0-----4	Pitkän aikavälin potentiali pieni suuri 0-----4	Myönteiset ja kielteiset sivuvaikutukset (max. 5 tärkeintä)	Sivuvaikutusten arviointi
Ekologinen (ilmasto & ympäristö)	KHK-päästöt vähenee	0 1 2 3 4 <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	0 1 2 3 4 <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	Vähentää autoilua; vähentää liikenteen muitakin päästöjä; helpottaa maankäyttöä kaupungeissa; vähentää riippuvuutta fossiilista polttoaineista; ei muuta varakkaiden käyttäytymistä ja päästöjä	  
Sosiaalinen (elämänlaatu)	Lisää eri liikennemuotojen ta- savertaisuutta ja työntekijöi- den valinnanmahdollisuuksia	0 1 2 3 4 <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	0 1 2 3 4 <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Pidemmällä aikavälillä asuminen sijoittuu lähem- mäs työpaikkoja ja työmatkat lyhenevät; lyhyellä aikavälillä mahdollisesti lisäkustannuksia ja sopeutumisvaikeuksia aikana työpaikasta asu- ville, matka-ajat pitenevät; politiikkakoherenssi paranee; ruuhkissa autossa istuminen vähenee; lisää hyötyliikuntaa; kimpakyydit lisääntyvät	  
Taloudellinen (vihreä talous & työpaikat)	Julkisen liikenteen kannatta- vuus paranee	0 1 2 3 4 <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	0 1 2 3 4 <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Lisää valtion verotuloja; kysyntää uusille liik- kumispalveluille; ammattitaitojen määrän kasvaa; ei pöytätyönantajien mahdollisuutta korvata työntekijälle auton käytöstä aiheutuvia kustannuksia -> saattaisi johtaa verovelvollis- ten epäyhtymäkohtaiseen kohteluun; työvoiman saatavuus voi vähentyä jos työpaikkakeskusten tontti- ja asuntopolitiikka ei tue muutosta; vähentää harmaata taloutta, sillä korvauksia nykyisin myös 0-tuloluokkaan	  

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Luontoympäristöosasto	Julkaisuaika Toukokuu 2013		
Tekijä(t)	Jussi Kauppila, Petrus Kautto, Jukka Similä, Tiina Jääskeläinen ja Panu Kontio			
Julkaisun nimi	Säädösten, suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin kehittäminen – kokemuksia neljästä pilottihankkeesta			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raporteja 14 2013			
Julkaisun teema	Vaikutusten arviointi			
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut	Ympäristöministeriön vaikutusten arvioinnin tukiaineisto (osat 1–4)			
Tiivistelmä	<p>Raportissa tarkastellaan ja arvioidaan politiikkatoimien vaikutusten etukäteisarviointia ympäristöministeriössä neljän pilottihankkeen perusteella. Tavoitteena oli saada monipuolinen kuva käytännön valmistelutilanteista, minkä pohjalta voitaisiin tunnistaa vaikutusten arvioinnin kehittämistarpeita ja tuoda esille hyviä käytäntöjä.</p> <p>Toteutetut pilottihankkeet vahvistivat käsitystä siitä, että arvioinnin lähtökohdat ja haasteet vaihtelevat merkittävästi eri hankkeissa. Esimerkiksi arviointiin käytettävissä olevat ajalliset ja rahalliset resurssit ovat erilaiset, samoin arvioinnin kohde sekä saatavilla oleva olennainen selvitys- ja muu aineisto, johon vaikutusten arviointi perustetaan. Vaikutusten arviointi onkin aina räätälöitävä palvelemaan juuri käsillä olevan hankkeen tarpeita. Toisaalta voidaan kuitenkin samalla todeta, että arvioinnin keskeisimpien osatehtävien (arvioinnin organisointi ja suunnittelu, arvioinnin kohteen määrittäminen, vaikutusten tunnistaminen ja selvittäminen sekä vaikutustiedon dokumentointi ja hyödyntäminen) toteuttaminen ohjeistuksissa kerrotulla tavalla vie pitkälle hankkeessa kuin hankkeessa.</p> <p>Pilottihankkeiden pohjalta tunnistettiin joitakin sellaisia yleisesti sovellettavissa olevia uusia käytäntöjä liittyen muun ohella vaikutustiedon tuottamiseen ja dokumentointiin, joita voitiin hyödyntää valmisteilla olevassa tukiaineistossa.</p>			
Asiasanat	Vaikutusten arviointi, pilottihankkeet			
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö			
		ISBN 978-952-11-4167-6 (PDF)		ISSN 1796-170X (verkkokj.)
	Sivuja 38	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen	
Julkaisun myynti/ jakaja	Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.ym.fi/julkaisut			
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö			
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2013			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Naturmiljöavdelningen	Datum Maj 2013
Författare	Jussi Kauppila, Petrus Kautto, Jukka Similä, Tiina Jääskeläinen och Panu Kontio	
Publikationens titel	Säädösten, suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin kehittäminen – kokemuksia neljästä pilottihankkeesta (Att utveckla konsekvensbedömningen av författningar, planer och program – erfarenheter från fyra pilotprojekt)	
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 14 2013	
Publikationens tema	Konsekvensbedömning	
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt	Miljöministeriets stödmaterial för konsekvensbedömning (del 1–4)	
Sammandrag	<p>I rapporten beskrivs och undersöks konsekvensbedömningen av olika politikåtgärder vid miljöministeriet med utgångspunkt i fyra pilotprojekt. Målet var att skapa en mångsidig bild av det praktiska beredningsarbetet och därmed identifiera behoven av att utveckla konsekvensbedömningen, och därutöver lyfta fram god praxis.</p> <p>De genomförda pilotprojekten stärkte uppfattningen om att utgångspunkterna för och utmaningarna i bedömningen varierar mellan olika projekt. Till exempel tidsresurserna och de ekonomiska resurserna för bedömningen varierar, likaså själva föremålet för konsekvensbedömningen samt de centrala utredningar och annat tillgängligt material som bedömningen grundas på. Därför måste konsekvensbedömningen skräddarsys för just det projekt som är aktuellt. Samtidigt kan man dock konstatera att det oberoende av vilket projekt det är fråga om tar länge att genomföra konsekvensbedömningens viktigaste deluppgifter (organisera och planera, fastställa föremålet för bedömningen, identifiera och utreda konsekvenser samt dokumentera och utnyttja informationen om konsekvenserna) på det sätt som anges i instruktionerna.</p> <p>På basis av pilotprojekten identifierades vissa nya, allmänt tillämpliga förfaranden i anslutning till bland annat framställande och dokumentering av information om konsekvenserna, och dessa förfaranden utnyttjades vid beredningen av stödmaterialet.</p>	
Nyckelord	Konsekvensbedömning, pilotprojekt	
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet	
		ISBN 978-952-11-4167-6 (PDF)
	Sidantal 38	Språk Finska
		Offentlighet Offentlig
Beställningar/ distribution	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: www.ym.fi/julkaisut	
Förläggare	Miljöministeriet	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2013	

DOCUMENTATION PAGE

<i>Publisher</i>	Ministry of the Environment Department of the Natural Environment			<i>Date</i> May 2013
<i>Author(s)</i>	Jussi Kauppila, Petrus Kautto, Jukka Similä, Tiina Jääskeläinen and Panu Kontio			
<i>Title of publication</i>	Säädösten, suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin kehittäminen – kokemuksia neljästä pilottihankkeesta (Improving the impact assessment of legislation, plans and programmes – experiences from four pilot projects)			
<i>Publication series and number</i>	Reports of the Ministry of the Environment 14 2013			
<i>Theme of publication</i>	Impact assessment			
<i>Parts of publication/ other project publications</i>	Supporting material of the Ministry of the Environment for conducting an impact assessment (parts 1–4)			
<i>Abstract</i>	<p>The report reviews and assesses the predicted impacts of policy measures taken by the Ministry of the Environment. The aim of the four pilot projects was to get a comprehensive view of applying the measures in practice, and, from this, to identify those areas where impact assessment could be improved and to highlight best practices.</p> <p>The pilot projects clearly show that the starting point for conducting an impact assessment and the challenges of an assessment vary significantly from case to case. For example, the time needed and financial resources differ between projects and so does the object of assessment i.e. the policy measure to be assessed. Additionally, the available data and other material on which the assessment is based differ. Thus, the impact assessment should always be tailored to the specific project. On the other hand, carrying out the most essential tasks of the assessment as recommended in the guidelines (such as organising and planning the assessment, defining the objective of the assessment, identifying and describing the impacts, documenting and applying the information on the assessment) are integral to every project.</p> <p>Based on the pilot projects, some new generally applicable practices were identified concerning methods for producing and documenting information on the assessment. These new practices were then incorporated into supporting material provided for conducting impact assessments.</p>			
<i>Keywords</i>	Impact assessment, pilot projects			
<i>Financier/ commissioner</i>	Ministry of the Environment			
		ISBN 978-952-11-4167-6 (PDF)		ISSN 1796-170X (online)
	<i>No. of pages</i> 38	<i>Language</i> Finnish	<i>Restrictions</i> For public use	
<i>For sale at/ distributor</i>	The publication is available only on the internet: www.ym.fi/julkaisut			
<i>Financier of publication</i>	Ministry of the Environment			
<i>Printing place and year</i>	Helsinki 2013			

Vaatimukset politiikkatoimien (säädösten, suunnitelmien ja ohjelmien) vaikutusten etukäteisarvioinnista ovat viime vuosina tiukentuneet. Tässä raportissa tutustutaan vaikutusten arvioinnin käytännön tekemiseen neljässä ympäristöministeriön hankkeessa vuosina 2011–2012. Esille nousevat kysymykset muun muassa arvointien suunnittelusta ja organisoinnista, vaikutustiedon tuottamisen ja dokumentoimisen tavoista, vastuuvalmistelijoiden ja ulkopuolisen asiantuntijan vastuunjaosta ja vuorovaikutuksesta sekä siitä, missä vaiheessa ja millä tavalla vaikutustietoa tulisi ja voisi hyödyntää.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment